

Forum hlz



Gerd Michelsen (Hrsg.)

Die Deutsche Nachhaltigkeits- strategie

**Wegweiser für eine
Politik der Nachhaltigkeit**

Gerd Michelsen (Hrsg.)

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Wegweiser für eine Politik der Nachhaltigkeit

Gerd Michelsen

Seniorprofessor für Nachhaltigkeitsforschung an der Leuphana Universität Lüneburg,
u. a. Mitbegründer des Öko-Instituts Freiburg i.Br.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der HLZ dar.
Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung.

In der Reihe „**forum hlz**“ werden für die Bildungsarbeit relevante gesellschaftspolitische Themen aufgegriffen, kontroverse Debatten dargestellt und aktuelle Ereignisse für eine breite interessierte Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Eine Veröffentlichung der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung (HLZ)
Tanusstraße 4–6, 65183 Wiesbaden
www.hlz.hessen.de

Herausgeber	Jürgen Kerwer, Angelika Röming
Redaktion	Daniel Baumgärtner
Gestaltung	Grafik & Satz, Wiesbaden, www.dr-g-schmidt.de
Druck	Druckerei Lokay, Reinheim
2. Auflage	1.000
Erscheinungsdatum	September 2017
ISBN	978-3-943192-42-1
	© 2017, Wiesbaden

Gerd Michelsen (Hrsg.)

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Wegweiser für eine Politik der Nachhaltigkeit



Inhalt

<i>Gerd Michelsen</i>	
Verortung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie	5
<i>Imme Scholz</i>	
Herausforderung Sustainable Development Goals	23
<i>Günther Bachmann</i>	
Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016 – Stand und Perspektiven	41
<i>Michael Müller/Kai Niebert</i>	
Verantwortung im Anthropozän	55
<i>Michael von Hauff</i>	
Mit ökonomischem Blick auf die Nachhaltigkeitsstrategie	71
<i>Dietmar Hexel</i>	
Eine soziale Perspektive auf die Nachhaltigkeitsstrategie	83
<i>Christine M. Merkel/Lutz Möller</i>	
Nachhaltigkeit und Kultur – Die Vielfalt kultureller Ressourcen für die Nachhaltigkeitsstrategie heben	107
<i>Ute Stoltenberg/Daniel Fischer</i>	
Bildung und Kommunikation als integraler Bestandteil der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie?	123
<i>Norman Laws/Harald Heinrichs</i>	
Nachhaltigkeitsstrategien und die Herausforderung der politischen Umsetzung	141
<i>Maja Göpel</i>	
Flucht, Migration, Integration – Zeit für eine Geopolitik der Hoffnung	157
<i>Anhang</i>	
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	173

Gerd Michelsen

Verortung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Der Weg zur Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie

Am 11. Januar 2017 hat die Bundesregierung nach einer Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung die umfassend überarbeitete Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland verabschiedet und veröffentlicht (Bundesregierung 2017). Damit wurde diese Strategie erstmals seit der ersten Veröffentlichung anlässlich der Johannesburg-Konferenz (2002) grundlegend erneuert. Die neue Strategie orientiert sich an den „Sustainable Development Goals (SDGs)“ der Agenda 2030, auf die sich die Staatengemeinschaft im Herbst 2015 verständigt hatte (United Nations 2015). Mit ihrer Einigung auf die SDGs zeigen die Länder der Erde, dass sie sich den großen Herausforderungen wie Klimawandel, Verlust der Artenvielfalt, dem Schutz der Meere, dem Hunger oder der Armut stellen und national wie international den Weg in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung einschlagen wollen. Dass sie hierbei allerdings erst am Anfang stehen, zeigen wissenschaftliche Untersuchungen (Steffen u.a. 2015), die verdeutlichen, in welchen Bereichen die Grenzen der Belastung bereits überschritten oder das Überschreiten der Belastungsgrenzen droht.

In der Nachhaltigkeitsstrategie bekennt sich die Bundesregierung zu den Zielen der Agenda 2030 und erkennt die planetaren Belastbarkeitsgrenzen an. Bezogen auf die Leitidee der Nachhaltigkeit „bedarf es einer wirtschaftlich leistungsfähigen, sozial ausgewogenen und ökologisch verträglichen Entwicklung, wobei die planetaren Grenzen unserer Erde zusammen mit der Orientierung an einem Leben in Würde für alle ... die absolute äußere Beschränkung vorgeben“ (Bundesregierung 2017, S. 24). Damit ist seitens der Bundesregierung der „sichere Handlungsraum“ abgesteckt, wobei dieser bereits mit Blick auf den Verlust der biologischen Vielfalt, auf die Störung der Nährstoffkreisläufe von Stickstoff und Phosphor, auf den Klimawandel oder auf die Veränderung der Flächennutzung verlassen wurde (siehe auch Beitrag Müller/Niebert in diesem Band). Mit der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie ist die Herausforderung verbunden, die SDGs auf der nationalen Ebene zu konkretisieren, die mit den einzelnen Zielen und den verschiedenen Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung verbundenen Konflikte sichtbar zu machen und entsprechende Abwägungsprozesse zu initiieren, um das generelle Ziel einer nachhaltigen Entwicklung national wie international konsequent verfolgen zu können.

Allerdings ist das kein einfacher Prozess, der automatisch zum Erfolg führen wird. Es ist vor allem kein Prozess, der von der Politik allein zu steuern ist, sondern aufgrund der weitreichenden Veränderungen von Wertvorstellungen, die hinter einer nachhaltigen Entwicklung stehen, einer breiten gesellschaftlichen Verankerung bedarf. Um dies zu erreichen, ist eine Beteiligung von möglichst vielen gesellschaftlich relevanten Akteuren erforderlich, damit notwendige Veränderungsprozesse mitgetragen werden können. Hier hat sich die Bundesregierung schon auf den Weg in die richtige Richtung aufgemacht, ohne allerdings die Beteiligungsmöglichkeiten auch nur annähernd ausgeschöpft zu haben.

Mit diesem Beitrag soll ein erster Überblick über die Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie gegeben werden, ohne in eine tiefergehende Kritik einzusteigen. Diese werden die nachfolgenden Beiträge leisten, die sich der Strategie aus unterschiedlichen Perspektiven nähern.

Gewichtigkeit der Sustainable Development Goals

Die Staaten der Erde haben erkannt, dass sie für ihr politisches Handeln Orientierungspunkte benötigen, die für alle gleichermaßen anerkannt sind. Deshalb hat sich die Staatengemeinschaft im Herbst 2015 auf die Agenda 2030 mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen verständigt (siehe auch Beitrag Scholz). Diese Ziele gelten als Maßstab für Politikhandeln in den einzelnen Ländern, wobei die Wichtigkeit der Ziele und ihre Dringlichkeit in der Umsetzung in den Ländern der verschiedenen Weltregionen variieren.

Anfang 2017 wurde eine Studie (Brackley/Lee 2017) veröffentlicht, die vor allem die Relevanz der einzelnen Ziele, die Dringlichkeit hinsichtlich der Umsetzung der Ziele wie auch den Fortschritt bei der Zielerreichung in den Blick nahm. Es wurden über 500 in Nachhaltigkeitsfragen erfahrene Experten auf der ganzen Welt (in 74 Ländern) aus den Bereichen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen und Medien hierzu befragt.

Was den generellen Fortschritt des Prozesses um eine nachhaltige Entwicklung weltweit betrifft, schätzen 54 % der Befragten diesen eher gering ein (2005 waren es noch 84 %), wobei die Experten aus Europa und Nordamerika besonders kritisch sind (57 %) und unter den Experten wiederum die Akademiker und Medienvertreter mit 58 % bzw. 56 % vorwiegend skeptisch sind. Die geringsten Fortschritte werden nach Meinung der Experten bei den Zielen „Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern“ (70 %, SDG 10), „Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen“ (66 %, SDG 14), „Armut begrenzen“ (60 %, SDG 1) und „Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern“ (60 %, SDG 15) gesehen. Gute Fortschritte werden bei den Zielen „Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung

fördern und Innovationen unterstützen" (SDG 9) und „Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern" (SDG 7) ausgemacht. Nichtregierungsorganisationen und ‚Social Entrepreneure‘ leisten nach Meinung der Experten einen wirksamen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung, während den nationalen Regierungen und dem privaten Sektor am wenigsten zugetraut wird.

Wenn es um die Frage nach den Nachhaltigkeitszielen geht, die am wichtigsten für die Gesellschaft in Bezug auf das Erreichen der größten Fortschritte nachhaltiger Entwicklung sind, werden „Klimawandel und seine Auswirkungen" (SDG 13), „Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung" (SDG 4) sowie „Friedliche und inklusive Gesellschaften, Zugang zur Justiz und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen" (SDG 16) und „Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern" (SDG 10) genannt. Die Experten aller Bereiche nennen in diesem Zusammenhang „Klimawandel und seine Auswirkungen" an erster und alle befragten Gruppen bis auf die der Akademiker „Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung" an zweiter Stelle. Die Experten aus Afrika und dem Mittleren Osten sehen das Ziel „Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung" als das wichtigste an, die Experten aus Lateinamerika dagegen das Ziel „Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern". Wenn es um die größte Aufmerksamkeit der Ziele innerhalb der Institution geht, aus der die Experten kommen, steht wiederum „Klimawandel und seine Auswirkungen" vorn, gefolgt von „Verantwortlich konsumieren und produzieren" (SDG 12) sowie „Nachhaltige Städte und Gemeinden" (SDG 11).

Wird Fortschritt und Aufmerksamkeit der einzelnen SDGs in Beziehung gesetzt, zeigt sich, dass „Klimawandel und seine Auswirkungen", „Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung", „Verantwortlich konsumieren und produzieren" und „Nachhaltige Städte und Gemeinden" vorn stehen, d. h. sie werden als wichtig eingeschätzt und ihnen werden auch die größten Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung zugerechnet. Hingegen rangieren die Ziele „Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen", „Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern", „Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern", aber auch „Armut begrenzen" auf den hinteren Plätzen. Die Ergebnisse zeigen, dass es zwar Unterschiede in der Einschätzung der SDGs und die Fortschritte in Bezug auf den Prozess der nachhaltigen Entwicklung, aber auch weitgehend übereinstimmende Einschätzungen hinsichtlich der Bedeutsamkeit der einzelnen SDGs gibt. Das Klimaziel wie auch das Bildungsziel genießen unter den Experten höchste Priorität, was für eine nationale Nachhaltigkeitspolitik einer besonderen Beachtung würdig sein sollte.

Entwicklung, Struktur und Dialog

Die Bundesregierung hat im Jahr 2002 zum ersten Mal eine Nachhaltigkeitsstrategie mit zunächst 21 Zielen und Indikatoren veröffentlicht und seit 2004 alle vier Jahre

in Form von Fortschrittsberichten weiterentwickelt. Damit hat die Neuauflage 2016 der Nachhaltigkeitsstrategie vier Vorläuferstrategien mit unterschiedlich intensiven Beteiligungsprozessen. Den Auftrag für die erste Nachhaltigkeitsstrategie hat die damalige rot-grüne Bundesregierung erteilt, die nach der Wahl 1998 die Regierungsgeschäfte übernommen hatte. Die neue Nachhaltigkeitsstrategie orientiert sich an den 17 SDGs und zeigt Wege, wie diese umzusetzen sind. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind nach ihrer Reichweite „In Deutschland“, „Durch Deutschland“, d. h. Maßnahmen mit europäischer und weltweiter Wirkung, und „Mit Deutschland“, wobei hier Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Partnerländern formuliert werden, unterteilt.

Zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung gibt es eine Vorgeschichte, die vor allem an der ökologischen Dimension von Nachhaltigkeit festzumachen ist. Bereits im Bundestagswahlkampf 1961 hat Willy Brandt einen „blauen Himmel über der Ruhr“ gefordert. Nachdem schließlich 1969 die sozial-liberale Bundesregierung an die Macht gekommen war, verabschiedete sie bereits 1970 ein Umwelt-Sofortprogramm, dem ein Jahr später bereits ein ausführliches Umweltprogramm (Deutscher Bundestag 1971) mit einer umfassenden Bestandsaufnahme folgte. Dieses im Wesentlichen an den Umweltmedien orientierte Programm, das zwar national ausgerichtet war, aber erkannte, dass Umweltprobleme nicht an den Landesgrenzen halt machen und somit internationale Kooperationen erfordern, wurde für die kommenden Jahre Grundlage der Umweltpolitik der Bundesregierung. Bemerkenswert war, dass dieses Programm bereits einen ausführlichen Abschnitt zu Bildung und Ausbildung enthielt.

In diesem Zeitraum setzte aber auch schon auf internationaler Ebene eine Diskussion ein, die auf die weltweiten Herausforderungen von Umweltzerstörung, begrenzten natürlichen Ressourcen und Über- bzw. Unter-Entwicklung aufmerksam machten (hierzu u.a. Meadows et al. 1973 oder Global 2000 1980). In den 1980er Jahren rückten Umwelt- und Entwicklungsfragen in den Vordergrund, die im Brundtland-Bericht (Hauff 1987) dann zusammengeführt wurden. In diesem Bericht wurde das aktuelle Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung für politisches Handeln abgeleitet, in dessen Mittelpunkt das gute Leben für alle Menschen auf der Erde und Gerechtigkeit zwischen und innerhalb der Generationen steht. Die Vereinten Nationen haben vor diesem Hintergrund 1992 in Rio de Janeiro zu einer Weltkonferenz „Umwelt und Entwicklung“ eingeladen, auf der neben anderen Dokumenten auch die Agenda 21 (BMU 1992) verabschiedet wurde. Fünf Jahre später hat dann die UN-Sondervollversammlung (Weltgipfel Rio +5 in New York 1997) beschlossen, dass alle Staaten, die die Agenda 21 unterzeichnet haben, bis zum Jahre 2002 eine Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlichen.

Für die Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie hatte die damalige Bundesregierung konkrete Vorstellungen für den Rahmen, in dem diese Strategie entwickelt werden sollte. So hat sie im Jahr 2000 einen Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (das sogenannte ‚Green Cabinet‘) eingerichtet und ein Jahr später einen Nachhaltigkeitsrat als Beratungsgremium für die Bundesregierung zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschaffen. Danach nahm die Diskussion um eine Nachhaltigkeitsstrategie

schnell Fahrt auf, so dass im Jahr 2002 rechtzeitig zur Johannesburg-Konferenz eine erste Strategie für Deutschland verabschiedet werden konnte. Im Jahr 2004 hat dann der Deutsche Bundestag beschlossen, einen Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung einzusetzen, der die Nachhaltigkeitsstrategie parlamentarisch begleiten soll. Für die Koordination des Prozesses um die (Weiter-)Entwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie ist das Bundeskanzleramt zuständig, womit zugleich das Signal ausgesendet wird, dass Nachhaltigkeitspolitik „Chefsache“ ist.

Für die Fortschreibungen der Nachhaltigkeitsstrategien wurde auch der interessierten Öffentlichkeit die Möglichkeit geboten, Stellungnahmen zum jeweiligen Entwurf der Fortschreibung abzugeben. Erst bei der Neuauflage 2016 kam es zu einem intensiveren Dialog zwischen der interessierten Öffentlichkeit, den relevanten gesellschaftlichen Akteuren und der Bundesregierung, der durch verschiedene regionale Konferenzen, durch eine Konsultationsveranstaltung im Bundeskanzleramt und weiteren regionalen Konferenzen mit Vertretern gesellschaftlicher Akteure und durch die Möglichkeit realisiert wurde, im Internet eine Stellungnahme zum Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie abzugeben. Um die gesellschaftlichen Akteure noch stärker als bislang in die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie einzubinden, will die Bundesregierung künftig ein Dialogformat „Forum Nachhaltigkeit“ – so der Arbeitstitel – schaffen, wobei dieses Forum vor allem in Vorbereitungen für Sitzungen des Staatssekretärsausschusses einbezogen werden soll (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016).

In dem Dialog um die Nachhaltigkeitsstrategie spielte jedoch die jüngere Generation bislang keine große Rolle. Dabei steht die jüngere Generation hinter der Idee der Nachhaltigkeit und möchte sich auch gern engagieren, um ihren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung zu leisten (Michelsen/Grunenberg/Mader/Barth 2015). Allerdings soll dies nicht in Form einer längeren Bindung an eine Institution oder Initiative stattfinden, sondern eher problem- und aktionsorientiert im Sinne eines „flexible engagement“. Wenn Möglichkeiten von Engagement für die jüngere Generation eröffnet werden, ist also den veränderten Realitäten ihrer Engagementbereitschaft Rechnung zu tragen. Neue Methoden und Ansätze, deren Potential das Engagement im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördert, sind unter der Beteiligung von Jugendlichen zu entwickeln.

Ziele, Indikatoren und deren Erreichung

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie verfolgt als Ziel die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Dabei liegt ein Verständnis von nachhaltiger Entwicklung zugrunde, das eine ökonomische, eine ökologische und eine soziale Dimension beinhaltet und dem inter- wie auch intragenerationelle Gerechtigkeit national wie international als ethische Richtschnur dient. Von einer kulturellen Dimension nachhaltiger Entwicklung wird in der Nachhaltigkeitsstrategie nicht explizit gesprochen, wengleich diese mittlerweile im internationalen Diskurs fester Bestandteil ist.

Neu an der Nachhaltigkeitsstrategie ist deren unmittelbare Orientierung an den „Sustainable Development Goals (SDGs)“, die im Herbst 2015 von den Vereinten Nationen in ihrer „Agenda 2030“ verabschiedet wurden. Die SDGs lösen die Millennium Development Goals (MDGs) aus dem Jahr 2000 ab, die bis 2015 vor allem als Zielsetzung für die Entwicklung der Länder des Südens dienten (United Nations 2000). Die SDGs finden dagegen in Ländern des Südens und des Nordens Anwendung und zeigen, dass sich die globalen Herausforderungen nur gemeinsam lösen lassen. Dabei nimmt das Leitbild Nachhaltigkeit verbunden mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung in allen Ländern eine zentrale Rolle ein.

Mit der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie spielen neben den Managementregeln vor allem Indikatoren und auf Indikatoren bezogene Ziele eine Rolle, die anzeigen, ob sich die Politik mit ihrer Nachhaltigkeitsstrategie auf dem richtigen Weg befindet oder immer noch den Weg sucht. Ohne an dieser Stelle auf die Sinnhaftigkeit und die Auswahl der insgesamt 63 Indikatoren einzugehen, soll vielmehr der Status der Zielerreichung in den Blick genommen werden.

Auffällig ist, dass die Ziele über einen unterschiedlichen Grad an Präzisierung und einen unterschiedlichen Zeithorizont verfügen. Dabei reichen die Angaben beispielsweise von „Verringerung auf x % bis zum Jahr 2020“ bis „Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum“ oder der sehr allgemeinen Zielsetzung „Verringerung“. Erfreulicherweise werden auch Statusangaben zur Zielerreichung gemacht, die unterschiedliche Grade anzeigen: Ziel wird (nahezu) erreicht (++) , Entwicklung geht in die richtige Richtung, aber Zielverfehlung zwischen 5 und 20 % bleiben (+) , Entwicklung in die richtige Richtung, aber Lücke von mehr als 20 % verbleibt (-) und Entwicklung in die falsche Richtung (--). Daneben gibt es auch noch den Status „keine Angaben (k.A.) (+/-)“, mit dem verdeutlicht werden soll, dass die angestrebten Ziele mit den vorgeschlagenen Maßnahmen noch keine Aussage zum Grad der Zielerreichung erlauben. In der nachfolgenden Tabelle sind die Ziele nach ihrem Status geordnet, wobei für deren Beurteilung jeweils folgende Kategorien zusammengefasst sind: (++) und (+) , (-) und (--) sowie (+/-) auch zur letzten Kategorie gezählt wird.

Abb. 1: Ziele, Indikatoren und Status.

Quelle: eigene Zusammenstellung aus der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

SDG	Bereich	Indikator	Ziel	Status
3: Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern	Gesundheit und Ernährung Länger gesund leben	Raucherquote von Jugendlichen (12 bis 17 Jahre)	Senkung auf 7% bis 2030	++
		Raucherquote von Erwachsenen (ab 15 Jahre)	Senkung auf 19% bis 2030	++

	Luftbelastung Gesunde Umwelt erhalten	Anteil der Bevölkerung mit erhöhter PM10-Exposition in Deutschland	Erreichung des Feinstaub-WHO-Richtwertes 20 mg/m ³ bis 2030	++
<i>4: Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern</i>	Bildung Bildung und Qualifikation kontinuierlich verbessern	Frühe Schulabgänger (18- bis 24-Jährige ohne Abschluss)	Verringerung des Anteils auf unter 10% bis 2020	++
		30- bis 34-Jährige mit tertiärem oder postsekundärem Abschluss	Steigerung des Anteils auf 42% bis 2020	++
<i>6: Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten</i>	Trinkwasser und Sanitärversorgung Besserer Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung weltweit, höhere (sichere) Qualität	Anzahl der Menschen, die neu Zugang zu Trinkwasser- und Sanitärversorgung erhalten durch deutsche Unterstützung	Bis 2030 sollen jährlich 10 Mio. Menschen Zugang zu Wasser erhalten	++
<i>7: Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern</i>	Erneuerbare Energien Zukunftsfähige Energieversorgung ausbauen	Anteil erneuerbarer Energien am Brutto-Endenergieverbrauch	Anstieg auf 18% bis 2020, auf 30% bis 2030 und 60% bis 2050	++
		Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energiequellen am Bruttostromverbrauch	Anstieg von mindestens 35% bis 2020 auf mindestens 50% bis 2030, auf mindestens 65% bis 2040 und mindestens 80% bis 2050	++
<i>8: Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern</i>	Ressourcenschonung Ressourcen sparsam und effizient nutzen	Gesamtrohstoffproduktivität: (BIP+Importe)/Raw Material Input	Beibehaltung des Trends der Jahre 2000 bis 2010 bis zum Jahr 2030	++
	Staatsverschuldung Staatsfinanzen konsolidieren - Generationengerechtigkeit schaffen	Staatsdefizit	Jährliches Staatsdefizit kleiner als 3% des BIP (bis 2030)	++
		Strukturelles Defizit	Strukturell ausgeglichener Haushalts	++

	Wirtschaftliche Leistungsfähigk. Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern	BIP je Einwohner	Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum	++
	Beschäftigung Beschäftigungsniveau steigern	Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 Jahre)	Erhöhung auf 78 % bis 2030	++
		Erwerbstätigenquote Ältere (60 bis 64 Jahre)	Erhöhung auf 60 % bis 2030	++
<i>11: Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen</i>	Flächeninanspruchnahme Nachhaltige Flächen-nutzung	Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche	Senkung auf 30 ha minus x pro Tag bis 2030	++
		Freiraumverlust in m ² /Einwohner	Verringerung des einwohnerbezogenen Freiflächenverlustes	++
<i>16: Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen</i>	Frieden und Sicherheit Praktische Maßnahmen zur Bekämpfung der Proliferation, insb. der Kleinwaffen ergreifen	Anzahl der in betroffenen Weltregionen durchgeführten Projekte zur Sicherung, Registrierung und Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen durch Deutschland	Mindestens 15 Projekte jährlich bis 2030	++
	Gute Regierungsführung Korruptionsbekämpfung	Corruption Perception Index in Deutschland	Verbesserung bis 2030	++
		Corruption Perception Index in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	Verbesserung bis 2030	++
<i>17: Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben</i>	Entwicklungszusammenarbeit Nachhaltige Entwicklung unterstützen	Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen	Steigerung auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens bis 2030	++
	Wissenstransfer insbesondere im technischen Bereich Wissen international vermitteln	Anzahl der Studierenden und Forscherinnen/ Forscher aus Entwicklungsländern sowie aus LDCs pro Jahr (Semester)	10% Steigerung bis 2020, anschließend Verstetigung	++

<i>1: Armut in jeder Form und überall beenden</i>	Armut Armut begrenzen	Materielle Deprivation	Anteil der Personen, die materiell depriviert sind, bis 2030 deutlich unter EU-28 Wert halten	+
		Erhebliche materielle Deprivation	Anteil der Personen, die erheblich materiell depriviert sind, bis 2030 deutlich unter EU-28 Wert halten	+
<i>3: ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern</i>	Gesundheit und Ernährung Länger gesund leben	Vorzeitige Sterblichkeit (Todesfälle unter 70 Jahre) Männer	Rückgang auf 190 je 100.000 Einwohner (Männer) bis 2030	+
<i>8: Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern</i>	Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten	Verhältnis der Bruttoanlageninvestitionen zum BIP	Angemessene Entwicklung des Anteils Beibehaltung bis 2030	+
<i>10: Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern</i>	Verteilungs-gerechtigkeit Zu große Ungleichheit innerhalb Deutschlands verhindern	Gini-Koeffizient Einkommen nach Sozialtransfer	Gini-Koeffizient Einkommen nach Sozialtransfer bis 2030 unterhalb des EU-28-Wertes	+
<i>13: Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen</i>	Klimaschutz Deutscher Beitrag internationaler Klimafinanzierung	Internationale Klimafinanzierung zur Reduzierung von Treibhausgasen und zur Anpassung an den Klimawandel	Verdopplung der Finanzierung bis 2020 gegenüber 2014	+
<i>2: Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern</i>	Landwirtschaft In unseren Kulturlandschaften umweltverträglich produzieren	Stickstoffüberschuss	Verringerung der Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz für Deutschland auf 70 kg/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche auf 20 % in den nächsten Jahren	-
		Ökologischer Landbau	Erhöhung des Anteils des ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf 20 % in den nächsten Jahren	-

<i>3: Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern</i>	Gesundheit und Ernährung Länger gesund leben	Vorzeitige Sterblichkeit (Todesfälle pro 100.000 Einwohner unter 70 Jahren) Frauen	Senkung auf 100/100.000 Einwohner (Frauen) bis 2030	-
	Luftbelastung Gesunde Umwelt erhalten	Emission von Luftschadstoffen (Index der nationalen Emissionen der Luftschadstoffe SO ₂ , NO _x , NH ₃ , NMVOC und PM _{2,5})	Reduktion der Emissionen des Jahres 2005 auf 55% (ungewichtetes Mittel der fünf Schadstoffe) bis 2030	-
<i>4: Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern</i>	Perspektiven für Familien Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern	Ganztagsbetreuung für Kinder (0- bis 2-Jährige)	Anstieg auf 35% bis 2030	-
		Ganztagsbetreuung für Kinder (3- bis 5-Jährige)	Anstieg auf 60% bis 2020 und 70% bis 2030	-
<i>5: Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen</i>	Gleichstellung Gleichstellung in der Gesellschaft fördern	Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern	Verringerung des Abstandes auf 10% bis 2020 Beibehaltung bis 2030	-
<i>6: Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten</i>	Gewässerqualität Minderung der stofflichen Belastung von Gewässern	Phosphor in Fließgewässern	An allen Messstellen werden bis 2030 die gewässertypischen Orientierungswerte eingehalten oder unterschritten	-
<i>7: Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern</i>	Ressourcenschonung Ressourcen sparsam und effizient nutzen	Endenergieproduktivität	Steigerung um 2,1%/Jahr im Zeitraum 2008 - 2050	-
		Primärenergieverbrauch	Senkung um 20% bis 2020 und um 50% bis 2050 gegenüber 2008	-
<i>8: Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern</i>	Staatsverschuldung Staatsfinanzen konsolidieren - Generationengerechtigkeit schaffen	Schuldenstand	Schuldenstandsquote max. 60% des BIP Beibehaltung bis 2030	-

9: Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen	Innovation Zukunft mit neuen Lösungen gestalten	Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung	Jährlich mindestens 3% des BIP bis 2030	-
10: Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern	Gleiche Bildungschancen Schulische Bildungserfolge von Ausländern in Deutschland	Ausländische Schulabsolventen und Schulabsolventinnen	Erhöhung des Anteil der ausländischen Schulabgänger mit mindestens Hauptschulabschluss und Angleichung an die Quote deutscher Schulabgänger bis 2030	-
11: Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen	Flächeninanspruchnahme Nachhaltige Flächen-nutzung	Einwohner je Siedlungs- und Verkehrsfläche (Siedlungsdichte)	Keine Verringerung der Siedlungsdichte	-
12: Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen	Nachhaltige Produktion Anteil nachhaltiger Produktion stetig erhöhen	Umweltmanagement EMAS	5.000 Organisationsstandorte bis 2030	-
13: Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen	Klimaschutz Treibhausgase reduzieren	Treibhausgas-emissionen	Minderung um mindestens 40% bis 2020, um mindestens 55% bis 2030, um mindestens 70% bis 2040 und 80 bis 95% bis 2050 jeweils gegenüber 1990	-
14: Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen	Meere schützen Meere und Meeresressourcen schützen und nachhaltig nutzen	Nährstoffeinträge in Küstengewässert und Meeresgewässer – Stickstoffeintrag über die Zuflüsse der Ostsee	Einhaltung des guten Zustandes nach Oberflächenwasser-verordnung	-
		Nährstoffeinträge in Küstengewässert und Meeresgewässer – Stickstoffeintrag über die Zuflüsse der Nordsee	Einhaltung des guten Zustandes nach Oberflächenwasser-verordnung	-
		Anteil der nachhaltig befischten Fischbestände Nord- und Ostsee	Ziel 2030: EU Vorgaben	-

17: <i>Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben</i>	Märkte öffnen Handelschancen der Entwicklungsländer verbessern	Anteil der Einfuhren aus LDCs an den gesamten Einfuhren nach Deutschland	Steigerung des Anteils um 100% bis 2030 (Basiswert: 2014)	-
3: <i>Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern</i>		Adipositasquote von Erwachsenen (ab 18 Jahre)	Anstieg dauerhaft stoppen	--
6: <i>Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten</i>	Gewässerqualität Minderung der stofflichen Belastung von Gewässern	Nitrat im Grundwasser – Anteil der Messstellen in Deutschland, an denen der Schwellenwert von 50 mg/l Nitrat überschritten wird	Bis 2030 Einhaltung des „50 mg/l“ Nitrat Schwellenwert im Grundwasser	--
11: <i>Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen</i>	Mobilität Mobilität sichern - Umwelt schonen	Energieverbrauch im Güterverkehr	Zielkorridor bis 2030 minus 15 bis minus 20%	--
		Energieverbrauch im Personenverkehr	Zielkorridor bis 2030 minus 15 bis minus 20%	--
	Wohnen Bezahlbarer Wohnraum für alle	Überlastung durch Wohnkosten	Anteil der Bevölkerung auf 13% senken bis 2030	--
12: <i>Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen</i>	Nachhaltiger Konsum Konsum umwelt- und sozialverträglich gestalten	Energieverbrauch und CO ₂ -Emissionen des Konsums	Kontinuierliche Abnahme des Energieverbrauchs	--
15: <i>Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen</i>	Artenvielfalt Arten erhalten – Lebensräume schützen	Artenvielfalt und Landschaftsqualität	Anstieg auf den Indexwert 100 bis zum Jahr 2030	--
	Wälder Entwaldungen vermeiden	Zahlung an Entwicklungsländer für nachgewiesenen Erhalt bzw. Wiederaufbau von Wäldern unter dem REDD+-Regelwerk	Steigerung bis 2030	--

16: <i>Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen</i>	Kriminalität Persönliche Sicherheit erhöhen	Straftaten	Zahl der erfassten Straftaten je 100.000 Einwohner soll bis 2030 auf unter 7.000 sinken	--
3: <i>Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern</i>	Gesundheit und Ernährung Länger gesund leben	Adipositasquote von Jugendlichen (11–17 Jahre)	Anstieg dauerhaft stoppen	+/-
5: <i>Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen</i>	Gleichstellung Gleichstellung in der Gesellschaft fördern	Frauen in Führungspositionen in Wirtschaft	30% Frauen in Aufsichtsräten der börsennotierten und voll mitbestimmten Unternehmen bis 2030	+/-
	Wirtschaftliche Teilhabe von Frauen global stärken	Berufliche Qualifizierung von Frauen und Mädchen durch deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit	Sukzessive Steigerung bis 2030 um ein Drittel verglichen mit Basisjahr 2015	+/-
8: <i>Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern</i>	Globale Lieferketten Menschenwürdige Arbeit weltweit ermöglichen	Anzahl der Mitglieder des Textilbündnisse	Signifikante Steigerung bis 2030	+/-
11: <i>Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen</i>	Mobilität Mobilität sichern - Umwelt schonen	Bevölkerungsgewichtete ÖV-Reisezeit von jeder Haltestelle zum nächsten Mittel-/Oberzentrum	Verringerung	+/-
12: <i>Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen</i>	Nachhaltiger Konsum Konsum umwelt- und sozialverträglich gestalten	Marktanteil von Produkten mit staatlichen Umweltzeichen	34% bis 2030	+/-

<p>15: Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen</p>	<p>Ökosysteme Ökosysteme schützen, Ökosystemleistungen erhalten, Lebensräume bewahren</p>	<p>Eutrophierung der Ökosysteme</p>	<p>Bis 2030 Verringerung um 35 % gegenüber 2005</p>	<p>+/-</p>
--	--	-------------------------------------	---	------------

Betrachtet man die drei Statuskategorien, so ergibt sich folgendes Bild: bei 27 Zielen, das sind etwa 43 % aller Ziele, befindet sich die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie auf einem guten Weg, während 36 Ziele, die etwa 57 % ausmachen, einen weniger guten Weg versprechen, eine zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beschreibende Entwicklung oder gar eine Entwicklung in die falsche Richtung nehmen. Bei diesen Daten drängt sich der Eindruck auf, dass die Nachhaltigkeitsstrategie, die seit 2002 verfolgt wird, ganz offensichtlich nicht in letzter Konsequenz eine Richtschnur für politisches Handeln der Bundesregierung gewesen sein kann.

Zu den einzelnen Beiträgen

Die folgenden Beiträge, die jeweils die Meinung der Autorinnen und Autoren wiedergeben, setzen sich mit der neuen Nachhaltigkeitsstrategie insgesamt oder mit einzelnen Elementen detaillierter und kritisch auseinander. Dabei zeigen diese Beiträge nicht nur, in welchen Bereichen die Strategie „zu kurz springt“, sondern sie machen auch die besonderen Herausforderungen deutlich, die grundsätzlich mit der Festlegung von Zielen, deren Interpretation wie auch deren Erreichung verbunden sind. Die Autorinnen und Autoren haben ihren jeweiligen Beitrag vor dem Hintergrund ihrer konkreten Tätigkeiten und Erfahrungen geschrieben.

In dem Beitrag von *Imme Scholz* stehen die Sustainable Development Goals (SDGs) im Vordergrund, deren Entstehung und Inhalte wie auch die damit verbundenen Herausforderungen, diese in nationale Strategien zu integrieren. Es werden Chancen und Grenzen von Nachhaltigkeitsstrategien diskutiert wie auch die Frage, was aus der bisherigen Performance von Nachhaltigkeitsstrategien gelernt werden kann. Schließlich wird der Blick auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und deren Innovationspotenzial, aber auch auf eine Reihe von Leerstellen und Inkonsistenzen gerichtet.

Günther Bachmann macht in seinem Beitrag deutlich, dass politische Konzepte zur nachhaltigen Entwicklung nationale Maßnahmen zu vorwiegend global bestimmten Herausforderungen entwickeln und durchsetzen sollen. Steigender Veränderungsdruck der Menschen auf die Natur wie auch das politische Umfeld machen Nachhaltigkeit zu einer großen Herausforderung für die Demokratie und die Gesellschaft und erfordern neue Strategien und Instrumente. Der Beitrag ordnet die Deutsche Nachhaltigkeits-

strategie in diesen Zusammenhang ein, diskutiert deren bisher erzielte Wirkungen, betont die institutionelle Rahmung und macht deutlich, welche großen Aufgaben im Zusammenhang mit dem politischen Prozess einer nachhaltigen Entwicklung noch zu lösen sind.

In ihrem Beitrag zeigen *Michael Müller und Kai Niebert* anhand der planetaren Belastungsgrenzen, dass nur eine starke Nachhaltigkeit mit einer absoluten Reduktion der Energie- und Rohstoffnutzung den wissenschaftlichen Grundlagen der anstehenden Herausforderungen gerecht wird. In der Bewertung der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeitsstrategie werden die Defizite deutlich herausgearbeitet. In Anbetracht des Umgangs mit Wirtschaftswachstum, den sozialen Grenzen des Wachstums und auch der Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern zeige sich, dass die aktuelle Nachhaltigkeitsstrategie nicht mehr als ein erster Schritt sein könne. Es fehle der deutschen Nachhaltigkeitspolitik nach wie vor an Kohärenz und Durchsetzungsvermögen. Aufbauend auf wissenschaftlichen Erkenntnissen werden zentrale Aufgaben für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie beschrieben.

Mit einem ökonomischen Blick betrachtet *Michael von Hauff* sowohl die erste nationale Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands von 2002 als auch die Neuauflage von 2016 und zeigt, dass ökonomische Bezüge in diesen Strategien eine große Rolle spielen. In der Neuauflage finden die ökonomischen Bezüge entsprechend der Anlehnung an die Sustainable Development Goals in den Zielen 8, 9 und 12 Eingang. Besondere Aufmerksamkeit wird dem Ziel 8 „Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern“ gewidmet. Hier geht es vor allem um die Frage nach einem adäquaten Indikator für Wachstum.

Um die soziale Dimension von Nachhaltigkeit und deren Berücksichtigung in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie geht es in dem Beitrag von *Dietmar Hexel*, in dem er pointiert eine Perspektive auf soziale Aspekte aus dem gewerkschaftlichen Umfeld vertritt. Dabei werden die wichtigsten Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie aus dieser Perspektive betrachtet. Es wird diskutiert, dass vor allem Zielkonflikte im Aushandlungsprozess um eine nachhaltige Entwicklung im Mittelpunkt stehen, wobei diese exemplarisch verdeutlicht werden. Nicht wirtschaftliches Wachstum ist die wichtigste Zielgröße, sondern Lebensqualität und Wohlstand, lautet eine der zentralen Aussagen.

Christine Merkel und Lutz Möller diskutieren, dass Nachhaltigkeit ganz wesentlich eine kulturell geprägte Transformation erfordert. Die kulturelle Dimension von Nachhaltigkeit sollte in einer Nachhaltigkeitsstrategie eine wichtige Rolle spielen. Die Transformation hin zur Nachhaltigkeit braucht die Aktivierung vielfältiger kultureller Ressourcen und Organisationsformen zum Umlernen für die Zukunft. Eine „Kultur der Nachhaltigkeit“ heißt, neue Werte, Vorstellungen, Haltungen und Lebensformen überhaupt erst durch kulturelle Prozesse zu entwickeln und in Folge auszuhandeln. In Bezug auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wird analysiert, was bislang erreicht wurde und was künftig zu tun ist.

Mit dem Bildungsziel in der Nachhaltigkeitsstrategie setzen sich *Ute Stoltenberg und Daniel Fischer* auseinander. Sie zeigen, dass das Aufgreifen von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeitskommunikation seit 2002 offenbart, dass dieses Potenzial bislang nur bedingt erkannt und strategisch genutzt wurde. Die Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie weist darauf hin, dass Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeitskommunikation programmatisch angekommen sind. Die konsequente Umsetzung und Verankerung als grundlegende Orientierung jedoch bleibt hinter dem selbst gesetzten Anspruch noch deutlich zurück und lässt Weiterentwicklungsbedarfe erkennen.

In ihrem Beitrag untersuchen *Harald Heinrichs und Norman Laws* Fragen der politischen Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien. Sie legen dar, dass die Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien mehr ist als eine technische Managementaufgabe. Stattdessen sind sie Produkt politischer Aushandlungsprozesse und des politischen Willens unterschiedlicher Akteure. Es stellt sich die Frage, welche Bedingungen notwendig sind, um Nachhaltigkeitsstrategien als Richtschnur von politischem Handeln zu initiieren und ihre Ziele anschließend umzusetzen. Die getroffenen Aussagen sind für die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von zentraler Bedeutung.

Der abschließende Beitrag von *Maja Göpel* geht der Frage nach, welche Bedeutung Migration und Flucht für eine nachhaltige Entwicklung und konkret für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie haben. In der Flucht- und Migrationsdebatte geht es um völlig normale Menschen in außergewöhnlichen Umständen. Diese außergewöhnlichen Umstände sind das Ergebnis menschengemachter globaler Ressourcenströme und daher weder ein naturgesetzlicher Strukturzwang noch mit selektiven nationalen Grenzbeziehungen zu beantworten. Es wird eine globale Geopolitik mit klarem Bekenntnis zu menschenrechtlichen Grundlagen und Prinzipien der Gerechtigkeit, Partizipation, Nachhaltigkeit und Verantwortung gefordert.

Mögen die Beiträge dieses Bandes zur Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie die kritische Diskussion über sie anregen und Anstöße für ihre Weiterentwicklung liefern.

Literatur

- BMU (1992) – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21. Bonn
- Brackley, A./Lee, M. (2017): Evaluating Progress Towards the Sustainable Development Goals. A Globescan/SustainAbilityReport. <http://sustainability.com/our-work/reports/evaluating-progress-towards-sustainable-development-goals>
- Deutscher Bundestag (1971): Drucksache VI/2710. Umweltprogramm der Bundesregierung. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/027/0602710.pdf>

- Die Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. (Stand 09. März 2017) https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.html
- Global 2000 (1980). Bericht an den Präsidenten. Herausgegeben vom Council on Environmental Quality und dem US-Außenministerium. Washington (dt. Ausgabe: Frankfurt a.M. 1980)
- Hauff, V. (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven
- Meadows, D./Meadows, D./Zahn, E./Milling, P. (1973): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Reinbek bei Hamburg.
- Michelsen, G./Grunenberg, H./Mader, C./Barth, M. (2015): Nachhaltigkeit bewegt die jüngere Generation. Greenpeace Nachhaltigkeitsbarometer 2015. Bad Homburg
- Steffen, W. et al. (2015): Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. In: Science, 347, 6223. <http://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855>
- United Nations (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- United Nations (2000): Resolution adopted by the General Assembly. United Nations Millennium Declaration. A/RES/55/2. https://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/GAResolutions/55_2/a_res55_2e.pdf

Imme Scholz

Herausforderung Sustainable Development Goals

Seit 2015 verpflichtet die 2030-Agenda das Handeln aller Staaten auf den Abbau von Armut und Ungleichheit innerhalb der ökologischen Belastungsgrenzen der Erde. Der internationale themenbasierte und inklusive Verhandlungsprozess dafür war innovativ, die inneren Inkohärenzen der Agenda verweisen auf seine Grenzen. Die Umsetzung erfordert sowohl erheblich verbesserte und strategisch ausgerichtete Politikkoordination innerhalb und zwischen Staaten, um diesen Veränderungsprozess voranzubringen. Nachhaltigkeitsstrategien sind ein Instrument dafür.

Im September 2015 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Agenda für nachhaltige Entwicklung mit dem Ziel beschlossen, bis 2030 die Lebensbedingungen für 9 Mrd. Menschen so zu verbessern, dass niemand mehr in extremer Armut leben muss, diskriminiert wird oder unwürdige Arbeitsbedingungen ertragen muss. Gleichzeitig soll dieser Entwicklungsschub so gestaltet werden, dass er nicht zu Lasten der natürlichen Umwelt, des Klimas, der Biodiversität und der Meere stattfindet. Dies schreibt die Agenda 2030 in 17 Sustainable Development Goals (SDGs) fest, die für alle Unterzeichnerstaaten gelten und diese auch zu verstärkter internationaler Zusammenarbeit verpflichten.

Wie ist diese Agenda, wie sind die SDGs zwei Jahre nach ihrer Verabschiedung einzuordnen? War 2015 ein Höhepunkt internationaler Handlungsfähigkeit, die sich nun aufgrund des Erstarkens nationalistischer und reaktionärer Kräfte in den USA und in Europa im Niedergang befindet? Ist die Agenda 2030 eine Illusion, ein Elitenprojekt oder kann sie Orientierung bieten und Gestaltungskraft entwickeln?

Entstehungshintergrund

Die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung ist aus zwei konvergierenden Prozessen entstanden. Im Nachgang zur UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung 2012 in Rio de Janeiro („Rio+20“) wurde von den Vereinten Nationen eine Arbeitsgruppe gegründet, die eine Liste universeller Entwicklungsziele mit sozial-, umwelt- und wirtschaftspolitischen Aufgaben erstellen sollte; damit sollten die zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts an den Schnittstellen von menschlicher Wohlfahrt und dem Umwelt- und Ressourcenschutz beschrieben werden. Parallel dazu hatte in der Entwicklungspolitik eine Debatte darüber begonnen, auf welche neuen Ziele sich die internationale Entwicklungsgemeinschaft nach dem Auslaufen der Millennium Development Goals (MDGs) 2015 verständigen sollte („Post-2015-Agenda“).

Die UN-Arbeitsgruppe zu den SDGs nahm Anfang 2013 wider Erwarten enorm an Fahrt auf. Insgesamt 70 Staaten teilten sich die vorgesehenen 30 Sitze in der Arbeitsgruppe, die Mehrheit davon Entwicklungsländer. Nach sechzehn Monaten intensiver Arbeit war es der Arbeitsgruppe gelungen, sich auf einen Katalog von 17 SDGs zu einigen, während im Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz noch 21 Themen aufgelistet waren. Zu all diesen Themen hatte es in der Arbeitsgruppe eine intensive inhaltliche Debatte gegeben, zu denen jeweils international renommierte Fachleute hinzugezogen worden waren. Am Ende dieses Verständigungsprozesses erarbeiteten die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe einen Vorschlag, der nicht nur die erforderliche inhaltliche Breite besaß, sondern auch umstrittene Themen aufnahm wie Geschlechtergerechtigkeit, die Verringerung der Ungleichheit innerhalb und zwischen Staaten sowie etablierte (Klima- und Biodiversitätsschutz, nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster) wie innovative Themen aus der Umweltpolitik (Schutz der Ozeane). Damit hatte die Arbeitsgruppe ihren Auftrag von der Rio+20-Konferenz erfüllt: universelle Ziele zu erarbeiten, die „fokussiertes und kohärentes Handeln“ fördern, „alle drei Dimensionen nachhaltiger

Entwicklung und ihre Wechselbeziehungen ansprechen und verkörpern" sowie „mit der UN-Entwicklungsagenda nach 2015 kohärent und in diese integriert sind, um zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung beizutragen und das UN-System insgesamt zur Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung anzutreiben. Die Erarbeitung dieser Ziele soll nicht von der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele ablenken" (United Nations 2012, S. 46, eigene Übersetzung).

Im September 2014 konnte die Generalversammlung daher beschließen, diese Grundlage zu nutzen, um einen umfassenden Entwurf für eine Post-2015-Agenda zu erarbeiten, einschließlich einer einleitenden normativen Erklärung und Aussagen zur Umsetzung, Finanzierung, Monitoring, Berichterstattung und Überprüfung (was bisher nicht Auftrag der Arbeitsgruppe gewesen war).

Den Rio+20-Prozess mit der Post-2015-Debatte zusammenzuführen und so letztlich die 2030-Agenda zu ermöglichen, war kein trivialer Vorgang. Drei Hürden mussten dafür überwunden werden:

Erstens war die Umwelt- und die Entwicklungscommunity seit 1992, als der Begriff der nachhaltigen Entwicklung Relevanz und Sichtbarkeit erhalten und Umweltschutz und menschliche Entwicklung miteinander verknüpft hatte, wieder stärker auseinandergedriftet. Dies wurde seit 2000 auch durch die acht MDGs befördert, die vor allem auf die Bekämpfung verschiedener Dimensionen der Armut bis 2015 abzielten. Umweltziele wurden zwar auch benannt, aber nicht mit konkreten Zielen und Indikatoren belegt. Sie spielten daher in der entwicklungspolitischen Praxis und der öffentlichen Wahrnehmung kaum eine Rolle.

Zweitens wurde der Begriff der Nachhaltigkeit vor allem umweltpolitisch gedeutet. Im Vordergrund standen dabei Versuche, Produktion und Konsum umweltverträglich zu gestalten und die Entscheidungen wirtschaftlicher Akteure zugunsten des Umwelt- und Ressourcenschutzes zu beeinflussen. Die soziale Dimension von Nachhaltigkeit und die Gefährdungen, die von negativen Umwelttrends für menschliche Wohlfahrt ausgehen, wurden von vielen entwicklungspolitischen Akteuren und der Öffentlichkeit nicht so stark wahrgenommen.

Drittens waren die Adressaten von Rio+20 und von einer Post-2015-Entwicklungsagenda verschieden: Der Rio+20-Prozess und die SDGs waren von Anfang an als universelle Ziele gedacht, die für alle Unterzeichnerstaaten gelten sollten, während die Entwicklungsagenda zunächst im Nord-Süd-Verhältnis verharrte und an Reformen im Süden dachte, die durch Entwicklungspolitik unterstützt werden sollten. Die MDGs waren von einer Expertengruppe aus Weltbank, Internationalem Währungsfonds, OECD-Entwicklungsausschuss und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen erarbeitet worden, ohne Konsultation mit den Entwicklungsländern.

Die Idee zu den SDGs hatten Kolumbien und Guatemala im Jahr 2011 in der Vorbereitung auf die Rio+20-Konferenz vorgebracht. Sie wollten nicht nur umweltpolitische Ziele international festlegen, sondern auch sozial- und wirtschaftspolitische Ziele – öko-

logische Transformation sei ohne mehr soziale Gerechtigkeit und Veränderungen in der Wirtschaft nicht zu erreichen, und zwar in allen Ländern, im Süden wie im Norden. Gleichzeitig wurden messbare Ziele und Indikatoren – wie bei den MDGs – als hilfreich benannt, um genauer zu erkennen, „wo Fortschritte bei dem Versuch gemacht werden, sozioökonomischen Fortschritt mit dem Umweltschutz auszubalancieren, und wo Engpässe bestehen“ (MRE 2011, S. 1). Den MDGs war es gelungen, eine koordinierende und fokussierende Wirkung auf die Entwicklungspolitik zu entfalten und das absolute Volumen der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit wieder zu erhöhen, auch wenn das Ziel, dass dies Volumen 0,7% des Bruttoinlandsprodukts der Industrieländer entsprechen soll, unerreicht geblieben war (Rippin 2013; Loewe 2014).

In dem Vorschlag von Kolumbien und Guatemala drückte sich auch das gewachsene Selbstbewusstsein der Entwicklungsländer aus, aufgrund ihres wachsenden Anteils an der Weltwirtschaft und am Welthandel und der Verringerung der extremen Armut weltweit. So wurde z. B. die Anzahl der Menschen, die in extremer Armut leben, bereits 2010 halbiert. Nach den neuesten Analysen der Weltbank lebten 2013 nur noch knapp elf % aller Menschen unterhalb der Armutslinie von 1,90 USD pro Tag. Das sind etwa 770 Mio. Menschen, die Hälfte davon lebt in Subsahara-Afrika. Seit 1990 sind ca. 1,1 Mrd. Menschen der extremen Armut entkommen (World Bank 2016). Gleichzeitig ist in vielen Entwicklungsländern die Zahl derer, die zur Mittelschicht gerechnet werden können, stark angewachsen (HDR 2013). Insgesamt zählt die Weltbank heute über 100 Entwicklungsländer zur Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen.

Die starke Reduzierung der extremen Einkommensarmut geht vor allem auf das anhaltende hohe Wirtschaftswachstum und damit steigende Einkommen in den bevölkerungsreichsten Ländern China, Indien und Indonesien zurück; hinzu kommen weitere asiatische sowie eine Reihe südamerikanischer Länder. Darüber hinaus hat die Weltbank aber auch Politiken identifiziert, die Armut und Ungleichheit besonders reduziert haben: Maßnahmen, die in der frühen Kindheit einsetzen und v.a. die Ernährung und die universelle Gesundheitsversorgung verbessern, einen universellen Zugang zu guter Bildung ermöglichen, Bargeldtransfers für arme Familien unterstützen oder den Ausbau von Straßen und Stromversorgung in ländlichen Gebieten und eine progressive Steuerpolitik fördern (World Bank 2016). Entwicklungspolitik hat diese Maßnahmen in vielen Ländern unterstützt, aber ohne die Initiative der verantwortlichen Regierungen wären diese Veränderungen nicht möglich gewesen.

Gleichzeitig führten diese erfolgreichen Prozesse des Wachstums und der Armutsverringerung eindringlich vor, dass das herkömmliche Wohlstandsmodell weder verallgemeinerbar noch nachhaltig ist: Sie gingen einher mit rapide steigenden Treibhausgasemissionen, Biodiversitätsverlusten und Belastungen der Luft, der Böden, Gewässer und Meere. Grundlegende technologische Veränderungen sind erforderlich, ebenso wie soziale Innovationen zur Veränderung von Konsum und Produktion. Die Eckpunkte dafür ebenso wie Zielvorstellungen sollten in den SDGs und der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung gemeinsam verhandelt und beschlossen werden, um damit

auch den Veränderungsbedarf in Industrieländern zu verdeutlichen. Darüber hinaus sollte aber auch die internationale Kooperation verstärkt werden, denn eine derartig tiefgreifende Veränderung ist durch isoliertes nationales Vorgehen nicht zu erreichen. Die reichen Länder sind auf Absprachen untereinander ebenso angewiesen wie darauf, die ärmeren Länder bei der Veränderung zu unterstützen, denn die zur Verfügung stehenden Zeitfenster sind knapp bemessen, insbesondere mit Blick auf den Klimawandel. Darüber hinaus sind die Industrieländer auch deshalb als Kooperationspartner unverzichtbar, weil sie über die weltweit größten Wissens-, Forschungs- und Innovationskapazitäten verfügen. Entwicklungsländer sind auf diese Kapazitäten angewiesen, wollen sie bei diesem Umbauprozess dabei sein (WBGU 2011).

Wesentliche Inhalte der 2030-Agenda

Die Präambel der Agenda benennt auf einer Seite knapp ihre übergeordneten Ziele: die Bekämpfung von Armut und Hunger für ein Leben in Würde, Gleichheit und einer gesunden Umwelt (*people*), der Schutz der Ökosysteme für heutige und zukünftige Generationen (*planet*), das Wohlergehen aller Menschen durch wirtschaftlichen und technischen Fortschritt in Harmonie mit der Natur (*prosperity*), friedliche, inklusive und gerechte Gesellschaften frei von Furcht und Gewalt (*peace*) und eine gestärkte internationale Zusammenarbeit (*partnership*).

Sie benennt auch die Prinzipien, an denen sich die Umsetzung orientieren soll:

- Universalität, das heißt die Agenda gilt für alle Staaten;
- Unteilbarkeit, das heißt, die Agenda muss in ihrer Gesamtheit umgesetzt werden und nicht nur einzelne Ziele;
- niemanden zurücklassen, das heißt, die Ziele gelten erst dann als erreicht, wenn sie auch den ärmsten Menschen Verbesserungen bringen;
- Rechenschaftspflicht, das heißt, über Zielerreichung wird regelmäßig in transparenter und nachvollziehbarer Weise berichtet, im eigenen Land und vor den Vereinten Nationen, unter Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen;
- Partnerschaftlichkeit, das heißt, die Umsetzung ist nicht nur Verantwortung der nationalen Regierungen, sondern zählt auch auf Beiträge der Wirtschaft, der Länder, Städte und Kommunen, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft.

Das thematische Spektrum der Agenda ist breit: Kolumbien und Guatemala hatten 2011 acht Zielfelder für die SDGs beschrieben, Armut (heute SDG 1), Konsummuster (SDG 12, erweitert um Produktionsmuster), Städte (SDG 11), Biodiversität/Wälder (SDG 15), Ozeane (SDG 14), Wasserressourcen (SDG 6), Ernährungssicherheit (SDG 2), Energie (SDG 7). Hinzugekommen sind 2014 Gesundheit und Wohlergehen (SDG 3), Bildung (SDG 4), Gleichheit der Geschlechter (SDG 5), menschenwürdige Beschäftigung und Wirtschaftswachstum (SDG 8), Industrie, Innovation und Infrastruktur (SDG 9), Ungleichheit innerhalb und zwischen Staaten (SDG 10), Klimaschutz (SDG 13), Frieden,

Gerechtigkeit und starke Institutionen (SDG 16) sowie Partnerschaften zur Erreichung der Ziele (SDG 17). Mit 17 SDGs sind deutlich mehr Themen gesetzt. Während des Verhandlungsprozesses wurde diese Themenbreite als abträglich für eine fokussierte Umsetzung kritisiert. Andere hielten dagegen, dass die 17 SDGs eher als die MDGs die Reformbedarfe in der Mehrheit der Länder abdecken und sich daher als politische Orientierung für Regierungsprogramme eignen würden (Pritchett 2015).

Die Agenda betont die Interdependenzen zwischen *people, planet, peace, prosperity* und *partnership* einerseits und zwischen den Zielen andererseits. Auf der Ebene der Unterziele werden vielfältige horizontale Verknüpfungen zwischen den SDGs hergestellt (Le Blanc 2015). So decken vier Ziele durch ihre Unterziele explizit eine Kombination von „*people*“ und „*planet*“ ab: SDG 6 (Wasser) und SDG 11 (Städte) gehen explizit auf soziale und ökologische Dimensionen ein; SDG 16 (friedliche und inklusive Gesellschaften) und 17 (Partnerschaften) benennen die Institutionen und systemischen Anforderungen, die für ein nachhaltiges Management der (globalen) Gemeingüter erforderlich sind. Auch SDG 2 macht Aussagen zur ökologischen Dimension und Resilienz der Agrarwirtschaft und könnte daher ebenfalls zu diesem Cluster gezählt werden. Vier Ziele widmen sich vordringlich dem Schutz des Erdsystems: SDG 12 (Konsum- und Produktionsmuster), 13 (Klimawandel), 14 (Ozeane) und 15 (Landökosysteme und Biodiversität) und formulieren damit Anforderungen an die Umweltqualität von Produktionsprozessen, Transport sowie dem Umgang mit Reststoffen bzw. der Wiederverwertung in Industrie, Landwirtschaft, Handel und Dienstleistungen.

Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung von SDG 16, weil hier die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für die Verringerung von Armut und Ungleichheit, für umweltpolitische Verbesserungen sowie eine sozial-ökologische Transformation benannt werden. Ohne Frieden, Legitimität, effektive Institutionen sowie Rechtsstaatlichkeit ist dies alles nicht denkbar bzw. können erreichte Verbesserungen in kurzer Zeit wieder auf lange Sicht rückgängig gemacht werden.

Es gibt aber auch Widersprüche innerhalb und zwischen verschiedenen Zielbündeln und Unzulänglichkeiten (Loewe/Rippin 2015). So beschreiben die Unterziele von SDG 8 Wirtschaftswachstum und Beschäftigung keine Parameter für eine nachhaltige und inklusive Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Auch die Formulierung der Unterziele, die sicherstellen sollen, dass Wirtschaftswachstum vom Ressourcenverbrauch entkoppelt wird, ist nicht ambitioniert, sondern eher vage. SDG 7 „Energie“ und 13 „Klimawandel“ sollten einander ergänzen: Dafür hätte das Ziel 7 aber einen deutlicheren Bezug zum Klimaschutz benötigt und eindeutig die Versorgung aller Menschen mit Energie an den raschen Ausbau der erneuerbaren Energien und eine Steigerung der Energieeffizienz binden müssen. Ein solches Ziel würde die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens direkt unterstützen. Die Unterziele im Bereich Erneuerbare Energien und Energieeffizienz sind allerdings schwach formuliert.

SDG 10 „Ungleichheit“ ist eine wirkliche Innovation als Bestandteil internationaler Vereinbarungen in den Vereinten Nationen und spiegelt den Machtzugewinn der Ent-

wicklungsländer vielleicht am deutlichsten wider, ebenso auch die Tatsache, dass zunehmende Ungleichheiten auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt und eine stabile zukunftsfähige Demokratie in Industrieländern gefährden. Es ist gut, dass hier das Problem von Diskriminierungen jeder Art angesprochen wird, aber es ist eine verpasste Chance, dass sozialökologische Ungleichheiten nicht benannt werden. Dies ist auch bei SDG 17 „Partnerschaften“ auffällig. Ein offener Welthandel, stabile Finanzmärkte und inklusive internationale Institutionen werden als Verbesserungen an sich beschrieben, dass sie der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung dienen müssen, allerdings wird dies nicht ausdrücklich gesagt.

SDG 17 und SDG 9 betonen, dass die internationale Kooperation im Bereich von Forschung, Technologieentwicklung und -bereitstellung dringend verstärkt werden muss. Denn eine sozial-ökologische Transformation setzt mindestens eine wissens- und innovationsstarke Wirtschaft und Gesellschaft voraus, wie das Beispiel von Deutschland oder Korea zeigen (WBGU 2011). Beide Länder haben diese Fähigkeiten im Zuge einer erfolgreichen Industrialisierung und eines enormen Wachstums des wirtschaftlichen Outputs aufgebaut. Viele Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen sehen daher Industrialisierung nach wie vor als Voraussetzung dafür, um zu einer ökologischen Modernisierung oder einer Transformation in der Lage zu sein, zumindest die physische Infrastruktur muss dafür vorhanden sein (auch daher SDG 9). Die internationale Zusammenarbeit gerade auch jenseits der Entwicklungszusammenarbeit muss also einen viel stärkeren Schwerpunkt als bisher darauf setzen, diesen Ländern den Anschluss an die Wissensgesellschaft zu ermöglichen, um das Ziel eines erhöhten Wohlstands für alle innerhalb der Grenzen des Erdsystems zu erreichen.

Zwei Schlüsselbegriffe fehlen in der Agenda ganz: die „Dekarbonisierung“ von Produktion und Konsum, also der Verzicht auf die Nutzung fossiler Energieträger bis 2030, und die „planetaren Grenzen“, die bei der Nutzung von natürlichen Ressourcen und Senken nicht überschritten werden dürfen. Auch fehlt häufig die Benennung und Bearbeitung von Ursachen hinter den zu lösenden Problemlagen. So werden bei SDG 15 „Terrestrische Ökosysteme“ die treibenden Faktoren hinter Wald- und Biodiversitätsverlusten nicht benannt. Es wird auch vernachlässigt, dass allein die verstärkte Bereitstellung von Ressourcen für den Biodiversitätsschutz keinen Erfolg garantiert.

Die vorliegenden 17 Ziele mit ihren 169 Unterzielen spiegeln einen politischen Kompromiss wieder. Aus heutiger Sicht ist bemerkenswert, dass dies in einer von erheblichen Machtverschiebungen, zunehmender Ungleichheit und gewalttätig ausgetragenen Konflikten gekennzeichneten internationalen Gemeinschaft möglich gewesen ist. Angesichts des gegenwärtig zu beobachtenden Erstarkens nationalistischer Denk- und Handlungsmuster sieht dieser Kompromiss nicht mehr so schwach aus, wie er manchen vielleicht 2015 erschienen sein mag. Die 2030-Agenda kann einer Politik Orientierung geben, die an dem Anspruch festhält, die Globalisierung nicht durch nationalistische Politik zu ersetzen, sondern sie so zu gestalten, dass sie einem nachhaltigen menschlichen Wohlstand dient.

Umsetzung der 2030-Agenda

Die Umsetzung der 2030-Agenda beruht auf nationalen Strategien und Aktionsplänen. In Deutschland erfüllt die im Januar 2017 neu aufgelegte Nachhaltigkeitsstrategie diese Funktion (siehe dazu den Beitrag von Günther Bachmann in diesem Band). Nationale Strategien können sich über die Mängel und Inkonsistenzen der SDGs hinwegsetzen und auch anspruchsvollere Ziele benennen (Loewe/Rippin 2015). Internationale Zusammenarbeit hat dabei eine subsidiäre Rolle, sie muss sich an nationalen Prioritäten und Maßnahmen orientieren und kann diese unterstützen und verstärken. Einen positiven Anreiz bildet die jährliche freiwillige Berichterstattung zur Umsetzung vor dem High Level Political Forum der Vereinten Nationen. Sie eröffnet auch eine Plattform für Austausch und gemeinsames Lernen. Bereits 2016 haben 22 Länder aus Nord und Süd berichtet, die Sitzungen in New York erfreuten sich großer Aufmerksamkeit. Auch für 2017 haben sich viele Länder angemeldet.

China hatte schon Ende 2015 eine umfassende Umsetzungsstrategie vorgelegt, die sowohl Maßnahmen in China im Rahmen des Fünf-Jahres-Plans enthielt als auch die Ankündigung erheblicher finanzieller Mittel für die Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Umsetzung der 2030-Agenda. Seine G20-Präsidentschaft 2016 hat China dafür genutzt, einen Aktionsplan vorzulegen, mit dem sich die G20 zu kollektiven und nationalen Umsetzungsmaßnahmen verpflichtet und dazu auch regelmäßig Bericht erstatten wird (G20 Action Plan on 2030-Agenda for Sustainable Development 2016).

Chinas Reaktion auf die 2030-Agenda ist aufschlussreich, weil sie den Veränderungsprozess zeigt, in dem sich das System der internationalen Kooperation gegenwärtig befindet. China ist sowohl ein politischer und ökonomischer *global player* als auch ein Entwicklungsland, das erst in den letzten 20 Jahren damit begonnen hat, zunehmend Erfolge in der sozio-ökonomischen und infrastrukturellen Entwicklung zu erzielen. Die chinesische Regierung erkennt die Vorteile einer intensiven internationalen Zusammenarbeit, um kollektives lösungsorientiertes Handeln für globale Probleme voranzubringen und um seinen eigenen politischen Einflussbereich auszudehnen. Gleichzeitig verteidigt sie die nationale Souveränität wie auch das eigene politische System und stärkt aus diesem Grund das gegenwärtige multilaterale Kooperationssystem.

Im Vergleich zu China benötigen die Industrieländer wesentlich mehr Zeit, um eine Umsetzungsstrategie für die 2030-Agenda zu definieren. Die Ansicht, es reiche aus, mit entwicklungspolitischer Kooperation zu reagieren, ist nach wie vor verbreitet. Die Europäische Union hat im November 2016 mehrere Mitteilungen herausgegeben, die erste Ansätze für eine Umsetzung sowohl innerhalb der Union wie auch in ihren Außenbeziehungen verdeutlichen. Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie bildet hier einen Bezugspunkt, ebenso wie in Deutschland die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Auch Deutschland hat die Umsetzung der 2030-Agenda als Schwerpunkt seiner G20-Präsidentschaft 2017 benannt. Liest man jedoch die Berichte der einzelnen Industrie-

länder im Hangzhou Action Plan zur nationalen Umsetzung, wird deutlich, dass bisher nur wenige Länder ambitionierte Beiträge planen, die den Prinzipien der 2030-Agenda entsprechen (dazu auch O'Connor et al. 2016).

Chancen und Grenzen von Nachhaltigkeitsstrategien

In der 2030-Agenda werden Strategien für nachhaltige Entwicklung mehrfach als wichtiges Umsetzungsinstrument genannt. Erstmals genannt wurden Nachhaltigkeitsstrategien auf dem VN-Gipfel für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro. In den meisten Industrieländern, aber auch in vielen Entwicklungsländern wurden nach 1992 solche Nachhaltigkeitsstrategien eingeführt; sie waren eines der wichtigen Themen auf der Agenda des Rio+10-Gipfels in Johannesburg im Jahr 2002. In Deutschland wurde die Nachhaltigkeitsstrategie 2002 erstmals von der Bundesregierung vorgelegt.

Die OECD hatte gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen 2002 zwölf Kernelemente erarbeitet, die erfolgreiche Nachhaltigkeitsstrategien kennzeichnen (OECD/UNDP 2002). Sie hat sich dabei auf Analysen des Entwicklungshilfesausschusses der OECD gestützt, der Erfolgsfaktoren für die Entwicklungsplanung und für Pläne in einzelnen Politikfeldern oder Sektoren ermittelt hatte. 2006 veröffentlichte die OECD in einem Bericht zu den Nachhaltigkeitsstrategien ihrer Mitgliedstaaten acht Schlüsselemente, die allen Strategien gemeinsam waren (OECD 2006, S. 7–8, eigene Übersetzung):

- „Politikintegration, d.h. nationale Strategien sollen in ihren integrierten Ansätzen und nationalen Plänen und Berichten umweltpolitische, ökonomische und soziale Anliegen berücksichtigen.
- Generationenübergreifender zeitlicher Rahmen, d.h. nationale Strategien sollen langfristig konzipiert sein, um intergenerationelle Prinzipien und Indikatoren übernehmen zu können.
- Analyse und Folgenabschätzung, d.h. Instrumente für eine integrierte Folgenabschätzung sollen in nationalen Berichten genutzt werden, um die ökologischen, ökonomischen und sozialen Kosten und Nutzen von politischen und strategischen Optionen zu identifizieren.
- Koordination von Institutionen, d.h. ein breites Spektrum von Ministerien und Behörden sollen in die Formulierung und Umsetzung nationaler Strategien einbezogen werden; die Federführung und Verantwortung soll beim Regierungschef liegen.
- Lokale und regionale Beteiligung, d.h. lokale und regionale Regierungen und Behörden sollen an der Entwicklung nationaler Strategien voll beteiligt werden und in bestimmten Bereichen die Umsetzungsverantwortung erhalten.

- Partizipation, d.h. gesellschaftliche Akteure (z.B. Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen) sollen mit Regierungsvertretern in Kommissionen sitzen, die für die Entwicklung und Umsetzung nationaler Strategien verantwortlich sind.
- Indikatoren und Ziele, d.h. Strategien sollen auf strukturierten Indikatorensystemen beruhen (die in nationalen Plänen und Berichten aufgeführt werden), die die Berichterstattung unterstützen und die Ziele quantifizieren.
- Monitoring und Evaluierung, d.h. unabhängige Einrichtungen oder Prozesse sollen mit der Überwachung der Umsetzung der nationalen Strategien betraut werden und auch Ratschläge für deren Verbesserung geben."

Viele dieser Schlüsselemente können in der 2030-Agenda wiedergefunden werden, ebenso in den Institutionen und Prozessen, die in Deutschland und anderen Staaten eingeführt wurden, um politische Steuerung und Koordination für mehr Nachhaltigkeit zu ermöglichen. Kritisch ist das Element der Langfristigkeit: die Zeitspanne bis 2030 kann nicht als generationenübergreifender Zeitraum begriffen werden; dies trifft schon eher auf die Zeitspannen zu, für die der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) und das Pariser Abkommen klimapolitische Ziele definieren. Geblieben ist immerhin der Anspruch, Ziele zu formulieren, die über Legislaturperioden hinweg reichen. Im Vergleich zu der längeren Kriterienliste von OECD und UNDP von 2002 fehlen hier auch explizite Hinweise auf die Notwendigkeit der vertikalen (zwischen Regierungsebenen) und der horizontalen (zwischen Politikfeldern) Koordination und der Abfederung oder Vermeidung von Verteilungseffekten, die für ärmere Bevölkerungsgruppen oder Regionen negativ sind. Diese Anforderungen sind wiederum in den Prinzipien der Unteilbarkeit und des „Niemanden zurücklassen“ der 2030-Agenda enthalten.

In jedem Fall stehen Regierungen und gesellschaftliche Akteure nun vor der Herausforderung, die 2030-Agenda in nationale, regionale und lokale Ziele und Maßnahmen zu übersetzen und diese über Nachhaltigkeitsstrategien oder loser miteinander verknüpfte Sektorpolitiken umzusetzen. Spezifische sektorale Transformationsstrategien, wie bspw. im Energie- oder Transportsektor, die auch auf andere Bereiche ausstrahlen können, werden ebenfalls nötig sein (Casado-Asensio/Steuerer 2014, S. 460).

Was kann aus der bisherigen Performanz von Nachhaltigkeitsstrategien gelernt werden? Ein Vergleich einer begrenzten Anzahl von Nachhaltigkeitsstrategien aus den letzten 20 Jahren hat gezeigt (Scholz 2017, im Druck), dass das katalytische Potenzial, das den Nachhaltigkeitsstrategien zu Beginn des Jahrhunderts von OECD und UN zugeschrieben wurden, nur selten wirksam geworden ist:

- In Bangladesch, Bhutan und Costa Rica hat internationale Zusammenarbeit eine wichtige unterstützende Rolle für die Entstehung dieser Strategien gespielt, vor allem durch das Umweltprogramm und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, die Global Environmental Facility (GEF) und bilaterale entwicklungspolitische Unterstützung (die Niederlande und die Schweiz). Die praktische

Relevanz dieser Strategien und Instrumente hing jedoch wesentlich stärker von innenpolitischen Prioritäten und langfristigen Lernprozessen ab als von externer Steuerung und Unterstützung.

- Bangladesch, Kanada und Taiwan sind Beispiele für Strategien, die im Umweltministerium entstanden sind und erhebliche Schwierigkeiten damit haben, auch jenseits dieses Politikfelds Wirkung zu entfalten, insbesondere in der Sozial- und Wirtschaftspolitik.
- Die OECD-Länder Finnland, Deutschland und Korea verfolgen unterschiedliche Ansätze: Finnland und Deutschland verfolgen klassische, aggregierte Nachhaltigkeitsstrategien, die die Frage aufwerfen, ob deren Prozesse, Instrumente und Ziele stark genug sind, um die Prioritätensetzung und Zielbildung in einzelnen relevanten Sektoren tatsächlich zu beeinflussen, oder ob Nachhaltigkeitspolitik in einer parallelen Nische verharrt. Die neuen, auf die 2030-Agenda ausgerichteten Ansätze in beiden Ländern sind der Versuch, diese Nische zu verlassen und wirksamer zu werden. Korea hingegen hat seine Nachhaltigkeitsstrategie abgeschafft zugunsten einer Strategie des grünen Wachstums, mit einem starken Fokus auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen und saubere Technologien.

Können Nachhaltigkeitsstrategien tatsächlich strategische Entscheidungsprozesse auslösen und stärken, um die öffentliche „Debatte zu fokussieren, einen Konsens zu erzielen, widerstreitende Zielsetzungen zu erkennen und eine Auswahl zu treffen“ (Meadowcroft 2007, S. 157)? Eine Analyse von 15 integrierten Strategien aus 15 europäischen Ländern (Casado-Asensio/Steurer 2014, S. 459, eigene Übersetzung) kam zu dem Schluss, dass derartige Strategien in der Praxis „als integrierende Governanceprozesse normalerweise scheitern“, da ihre „vergleichsweise schwachen administrativen Routinen“ sich eher mit „Kommunikation auf der Arbeitsebene befassen als mit hochrangiger Politikkoordination“.

Nachhaltigkeitsstrategien scheitern, weil sie nicht die Kraft oder Legitimität haben, die Funktionen und Interessen, an denen sich Ministerien in ihrem Handeln orientieren, durch übergeordnete Zielsetzungen einzuhegen. Auch die institutionelle Trägheit und die Pfadabhängigkeit von Ministerialbürokratien stehen einer solchen Umorientierung im Wege. Hinzu kommt, dass integrierte Strategien häufig von traditionell schwächeren Akteuren wie der Umwelt- und der Entwicklungspolitik vorangetrieben werden: die negativen Trends, die sie bekämpfen müssen, werden in der Regel von Akteuren verursacht, die anderen Politikfeldern zugeordnet sind und sich daher ihren Steuerungsinstrumenten entziehen (ebenda).

Eine Alternative läge darin, Veränderung nicht als hierarchischen, sondern als einen ko-evolutionären Prozess zu verstehen (Norgaard 1994; Kemp et al. 2007; Loorbach 2010), in dem sich teilautonome Subsysteme verändern und dabei auf andere Subsysteme ausstrahlen und Kettenreaktionen auslösen. Subsysteme umfassen Technologien und Institutionen, die sich gegenseitig beeinflussen, dabei aber Spielräume und Eigenlogiken bewahren. Aus dieser Perspektive müsste es darum gehen, graduellen

Wandel von Subsystemen durch netzwerkbasierte Prozesse der Entscheidungsfindung, Innovation und des Experimentierens voranzubringen (Loorbach 2010). In den Niederlanden wurde dafür der Ansatz des *transition management* entwickelt und bspw. auf die Veränderung des Abfallmanagements (von „Abfall als Abfall“ zu „Abfall als Ressource“) bzw. des Energiesektors (von Kohle zu Erdgas) angewendet. Aus der Sicht der 2030-Agenda sind diese Veränderungen nicht ambitioniert genug. Hier geht es aber nicht um das Veränderungsziel, sondern um den Weg dorthin und ein anderes Verständnis der Veränderungsdynamik. Im Zentrum sollten Subsysteme stehen, die mit vielen anderen Subsystemen verknüpft sind und dort positive Wechselwirkungen auslösen können. Ein Beispiel dafür ist der Übergang von fossilen zu erneuerbaren Energietechnologien, der nicht nur Treibhausgasemissionen senken und damit die globale Erwärmung begrenzen kann, sondern auch Auswirkungen auf die Luftqualität, die menschliche Gesundheit und die Umweltqualität sowie die Reproduktion und Stabilität der politischen Eliten haben wird, deren Macht auf fossilen Energieträgern beruht.

Nachhaltige Entwicklung wäre damit ein gesellschaftsweiter, systemischer Veränderungsprozess, der nicht allein von einer Regierung mit einer kohärenten langfristigen Vision und effektiven Koordinationsprozessen erreicht werden kann, die widerstrebende Interessen ausbalancieren. In diesem Veränderungsprozess kann auch Nachhaltigkeitsstrategien eine wichtige Rolle zukommen: als langfristig orientiertes strategisches Informations- und Kommunikationsinstrument, das flexible Strategien und vor allem den Übergang von „klar zugeschnittenen sektoralen Zuständigkeiten zu sektorübergreifenden Kompetenzen, von Hierarchien zu einer Verknüpfung von Hierarchien mit Netzwerken, von hierarchischer Kontrolle zu Prozess- und Politikbewertungen und vom Wissen zum Lernen“ ermöglicht wie das European Sustainable Development Network auf seiner Webseite.

Um die 2030-Agenda umzusetzen und die SDGs zu erreichen, werden die Mitglieder von Ministerien, Behörden, Unternehmen und Wissensorganisationen lernen müssen, integrierte Strategien und Maßnahmen zu konzipieren und umzusetzen. Die Anzahl der beteiligten Akteure wächst, ebenso müssen Auswirkungen über längere Zeiträume und an entfernten Orten mit bedacht werden. Das erfordert gesteigerte Anstrengungen für die Koordination und mehr Zeit. Erfolgreich abgeschlossene Verhandlungen werden zu komplexen Kompromissen führen, die oft nur Annäherungen an die besten Lösungen darstellen. Planung für nachhaltige Entwicklung fordert daher die gegenwärtige politische und gesellschaftliche Praxis in vielerlei Hinsicht heraus.

In Demokratien werden politische Prioritäten und Maßnahmen in der Regel für die Dauer von Legislaturperioden konzipiert, und nicht für langfristige Transformationsprozesse (WBGU 2011). Das bedeutet, dass politisches Lernen für transformativen Wandel, wie ihn die 2030-Agenda beschreibt, durch die kurzen Zyklen des politischen Wettbewerbs beeinträchtigt wird. Das wirkt sich auch auf den gesellschaftlichen Konsens über langfristige Ziele aus. Auch dem muss eine Nachhaltigkeitsstrategie entgegenwirken, denn

transformativer Wandel für Nachhaltigkeit ist kein technischer Vorgang, der von den politischen und ökonomischen Eliten durchgeführt werden könnte. Dieser Wandel erfordert vielmehr die kontinuierliche Unterstützung von gesellschaftlichem Dialog und gesellschaftlichen Initiativen.

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie im Lichte der 2030-Agenda

Die neue deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Januar 2017 von der Bundesregierung beschlossen. Sie entstand aus einem Entwurf, der Ende Mai 2016 von Bundeskanzleramt und Bundesministerien der Öffentlichkeit zur Diskussion vorgelegt worden war und der sich an den 17 SDGs und den neuen Prinzipien der 2030-Agenda orientierte (Scholz/Keijzer/Richerzhagen 2016). Erstmals veranstaltete die Bundesregierung fünf öffentliche Konsultationen in Berlin und einzelnen Bundesländern; Ende Juli waren im Bundeskanzleramt über 300 Stellungnahmen und Veränderungsvorschläge eingegangen.

In der Zusammenfassung wird angegeben, dass „die planetaren Grenzen unsere Erde zusammen mit der Orientierung an einem Leben in Würde für alle die absoluten Leitplanken für politische Entscheidungen bilden“ (Bundesregierung 2017, S. 12). Dies ist eine starke Erweiterung des Bezugshorizonts deutscher Politik, bspw. im Vergleich zur Präambel des Koalitionsvertrags von 2013, in der „die Lebensqualität der Menschen in Deutschland und Europa“ als „Maßstab für eine erfolgreiche Politik (...) und die Wirksamkeit unseres Handelns“ beschrieben wurde (CDU, CSU, SPD 2013, S. 12).

Die neue Strategie (Bundesregierung 2017) weist eine Reihe von Innovationen auf, mit denen es gelingen könnte, nachhaltigkeitsorientierter Politik in diesem Sinne einen neuen Schub zu geben:

- **Institutionell:** In jedem Ministerium soll ein hochrangiger Koordinator ernannt werden; ein Interministerieller Ausschuss „Strategische Vorausschau“ soll ebenso eingerichtet werden wie ein jährliches Dialogforum mit gesellschaftlichen Akteuren und eine Wissenschaftsplattform mit dem Auftrag, die Umsetzung der 2030-Agenda und der Nachhaltigkeitsstrategie wissenschaftlich zu begleiten. Damit sollen die Verbindlichkeit der Strategie für das Handeln der Ministerien, die Politikkohärenz und der Wissensaustausch zwischen Politik, Verwaltung, Gesellschaft und Wissenschaft gestärkt werden.
- **Konzeptionell:** Umsetzungsmaßnahmen sollen nicht nur Wirkungen in Deutschland erreichen, sondern auch weltweit zugunsten des globalen Gemeinwohls wirken. Eine dritte Umsetzungsebene betrifft das gemeinsame Handeln mit anderen Ländern, die bei der Umsetzung ihrer eigenen nationalen Agenden unterstützt werden sollen. Dieser dreifache Ansatz strukturiert die Darstellung der Maßnahmen zu jedem SDG.

- Umsetzung in Partnerschaft: Neben den Ländern, Kommunen, der Wirtschaft, Zivilgesellschaft und der Wissenschaft werden auch die Europäische Union, die Vereinten Nationen, die G7 und G20 als Partner der Umsetzung genannt.

Die Ausformulierung der 17 SDGs für Deutschland weist aber auch eine Reihe von Leerstellen und Inkonsistenzen auf, mit denen die Grenzen des politischen Kompromisses deutlich werden. Das neue Indikatorenset umfasst nun 63 Schlüsselindikatoren; früher waren es 38. Sie richten sich auf Prioritäten der Nachhaltigkeitsstrategie und setzen die 17 SDGs zu besonderen Anliegen der deutschen Nachhaltigkeitsdebatte in Beziehung. (Unabhängig davon wird Deutschland dennoch zu allen auf UN-Ebene vereinbarten Indikatoren berichten.) Die 63 Indikatoren bilden den als relevant erkannten Handlungsbedarf jedoch nicht umfassend ab. Das heißt, die Bundesregierung hat sich nicht für jedes SDG auf zeitlich und quantitativ definierte Ziele auf allen drei Umsetzungsebenen festlegen wollen. Nach wie vor dominiert der Fokus auf Deutschland; die internationalen Wirkungen von deutschen bzw. europäischen binnenorientierten Politiken werden nicht systematisch mit Blick auf globale Wohlfahrt analysiert. Neue, international relevante Ziele werden vor allem durch die entwicklungspolitische Zusammenarbeit gesetzt (z. B. berufliche Qualifizierung von Frauen und Mädchen; Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung; internationale Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung), nicht jedoch in der Wirtschafts- oder Agrarpolitik. Nur zwölf der 63 Indikatoren sind international orientiert.

Im ausformulierten Text zu den einzelnen Zielfeldern wird in vielen Fällen deutlich, dass mit Blick auf alle drei Umsetzungsebenen und Wirkungsdimensionen gehandelt wird, teilweise mit Weitblick. Dies trifft aber nicht auf alle Ressorts zu; teilweise bleiben sie hinter ihren Möglichkeiten deutlich zurück, selbst wenn man anerkennt, dass es sinnvoll ist, nicht alle Handlungsfelder in einer derartigen Strategie auf 15 Jahre festzuschreiben.

Zentral für ein Land wie Deutschland wäre es, strategische Ziele in den Bereichen nachhaltige Produktions- und Konsummuster, Klima- und Artenschutz zu setzen und zu verdeutlichen, dass wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sich auch mit Blick auf die drastische Senkung des damit verbundenen Umweltverbrauchs und eine Verbesserung der (inter)nationalen Verteilungsgerechtigkeit beweisen muss. Relevant sind hier alle SDGs; beispielhaft werden hier einige von ihnen dargestellt.

Unter SDG 1 nimmt die Bundesregierung erstmals Armuts- und Ungleichheitsziele explizit in die Nachhaltigkeitsstrategie auf, das ist ein wichtiger Schritt. Zielwerte definiert sie relativ zum Durchschnitt in der EU: der Anteil der Armen und die Ungleichverteilung der Einkommen sollten darunter liegen. Unter SDG 8 wird als Nachhaltigkeitspostulat zwar „Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern“ formuliert, als Indikatoren werden aber vor allem herkömmliche Größen genannt: die Staatsverschuldung, die Steigerung des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner und der Anteil der Erwerbstätigen. Bei der Messung der Rohstoffproduktivität werden nun die Importe hinzugezählt; damit wird die internationale Verflechtung der Produktion

besser abgebildet als vorher. Eine Steigerung um durchschnittlich 1,5% jährlich wird als ausreichend betrachtet. Ein enger Zusammenhang zu SDG 12 „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster“ wird nicht hergestellt, und auch die Indikatoren unter SDG 12 beziehen sich auf herkömmliche Instrumente: der Marktanteil von Produkten mit staatlichem Umweltzeichen soll auf 34% gesteigert werden (2014: 6%), der Energieverbrauch des Konsums soll „kontinuierlich“ gesenkt und die Zahl der Unternehmensstandorte, die im europäischen Umweltmanagementsystem EMAS registriert sind, auf 5000 erhöht werden. Substanzielle Ziele, wie eine erhebliche Senkung des Materialdurchsatzes, die Senkung der verkehrsbedingten Emissionen, eine öffentliche Debatte über Suffizienz oder eine „Ethik des Genug“ (EKD 2009), werden nicht genannt. Unter SDG 13 werden die Senkung der Treibhausgasemissionen gemäß Klimaschutzplan und die Verdopplung der Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung bis 2020 (Basisjahr: 2014) genannt; unter SDG 7 die Steigerung der Anteile erneuerbarer Energien. Unter SDG 10 „Ungleichheit innerhalb und zwischen Staaten verringern“ wird die schulische Integration von Ausländern und die Einkommensverteilung in Deutschland behandelt – die Ungleichheit zwischen Staaten wird nicht abgedeckt. Unter SDG 16 „Friedliche und inklusive Gesellschaften“ wird erneut der Indikator der erfassten Straftaten genannt, während zur Integration der Flüchtlinge und Zuwanderer, die 2015/16 in unser Land gekommen sind, keine Ziele formuliert werden.

Der Schlüsselbegriff „Dekarbonisierung“ wird von der Bundesregierung nur viermal verwendet; zweimal mit Blick auf die G7-Verpflichtung, zur Dekarbonisierung der Weltwirtschaft beizutragen und zweimal unter SDG 7 mit Blick auf die Energiesysteme und den Verkehr. Auch der Nachhaltigkeitsrat nutzt ihn in seinem Beitrag. Der Schlüsselbegriff der „planetaren Grenzen“ wird bei der Definition des Nachhaltigkeitsbegriffes verwendet und unter SDG 15 zum Schutz der Biodiversität; ansonsten fällt er noch im Beitrag des Parlamentarischen Beirats Nachhaltige Entwicklung auf und in einem Zitat aus *Laudato Si'* aus der Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe. Diese knappe Verwendung zeigt, wie schwer diese Konzepte jenseits der Nachhaltigkeits- und Klimagemeinde nach wie vor vermittelbar sind. Damit soll allerdings nicht der innovative Ansatz der Nachhaltigkeitsstrategie grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Literatur

Casado-Asensio, J./Steurer, R. (2014): Integrated strategies on sustainable development, climate change mitigation and adaptation in Western Europe: communication rather than coordination. In: Journal of Public Policy, Bd. 38 Nr. 3, S. 437–473

CDU/CSU/SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile

EKD (2009): Umkehr zum Leben. Nachhaltige Entwicklung im Zeichen des Klimawandels. Eine Denkschrift des Rates der EKD, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus

- HDR – Human Development Report (2013): The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, Washington DC: UNDP
- Kemp, R./Loorbach, D./Rotmans, J. (2007): Transition management as a model for managing processes of co-ecolution towards sustainable development. In: International Journal of Sustainable Development & World Ecology Bd. 14, S. 78–91
- Le Blanc, D. (2015): Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets, New York: UN DESA Working Paper No. 141
- Loewe, M. (2014): Millennium plus or Sustainable Development Goals: how to combine human development objectives with targets for global public goods? In: Fues, T.; Ye, J. (Hrsg.): United Nations Post-2015 Agenda for global development: perspectives from China and Europe. Bonn: DIE, S. 201–230
- Loewe, M./N. Rippin (Hrsg.) (2015): Translating an ambitious vision into global transformation: the 2030 agenda for sustainable development, Discussion Paper 7/2015, Bonn: DIE
- Loorbach, R. (2010): Transition management for sustainable development: a prescriptive, complexity-based governance framework. In: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Bd. 23 Nr. 1, S. 161–183
- Meadowcroft, J. (2007): National Sustainable Development Strategies: Features, Challenges and Reflexivity. In: European Environment Bd. 17 Nr. 3, S. 152–163
- MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia): Rio+20: Sustainable Development Goals (SDGs). A Proposal from the Governments of Colombia and Guatemala. New York 2011. Link: <http://www.uncsd2012.org/content/documents/colombiasdgs.pdf>
- Norgaard, R. B. (1994): Development Betrayed: The End of Progress and a Coevolutionary Revisioning of the Future. Florence, Kentucky: Routledge
- O'Connor, D./J. Mackie/D. van Esveld/H. Kim/I. Scholz/N. Weitz (2016): Universality, integration, and policy coherence for sustainable development: early SDG implementation in selected OECD countries, http://www.die-gdi.de/uploads/media/Universality_Integration_and_Policy_Coherence_for_Sustainable_Development_Early_SDG_Implementation_in_Selected_OECD_Countries.pdf
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development); UNDP (United Nations Development Programme) (2002): Sustainable development strategies. A resource book. London: Earthscan
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2006): Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries. Paris: OECD
- Pritchett, L. (2015): The New Global Goals Spell the End of Kinky Development, Center for Global Development, <https://www.cgdev.org/blog/new-global-goals-spell-end-kinky-development>
- Rippin, N. (2013): Progress, prospects and lessons from the MDGs. Background Research Paper for the Report of the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, URL: http://www.die-gdi.de/uploads/media/Rippin_Progress-Prospects-and-Lessons-from-the-MDGs.pdf

- Scholz, I./N. Keijzer/C. Richerzhagen (2016): Promoting the Sustainable Development Goals in Germany, Discussion Paper 13/2016, Bonn: DIE
- Scholz, I. (2017 im Druck): National Strategies for Sustainable Development between Rio 1992 and New York 2015, in: M. von Hauff/C. Kuhnke (Hrsg.) Sustainable Development Policy: A European Perspective (Routledge Studies in Sustainable Development), Oxford: Routledge
- United Nations (2012): Resilient People, Resilient Planet. A Future Worth Choosing. The Report of the United Nations Secretary-General's High-level Panel on Global Sustainability. New York. Link: https://en.unesco.org/system/files/GSP_Report_web_final.pdf
- United Nations (2015): Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, New York
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2011): Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation, Berlin: WBGU
- World Bank (2016): Poverty and Shared Prosperity 2016. Taking on Inequality, Washington DC: World Bank

Günther Bachmann

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016 – Stand und Perspektiven

Politische Konzepte zur nachhaltigen Entwicklung sollen nationale Maßnahmen zu vorwiegend global bestimmten Herausforderungen entwickeln und durchsetzen. Das politische Umfeld, aber auch der steigende Veränderungsdruck der Menschen auf die Natur machen Nachhaltigkeit zu einer großen Herausforderung für die Demokratie und die Gesellschaft. Dieses Spannungsverhältnis erfordert neue Strategien und Instrumente. Der Beitrag ordnet die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie in diesen Zusammenhang ein.

Ein großer Teil der politischen Öffentlichkeit hat sich bereits entschieden: Wir leben im Anthropozän. Der Begriff drückt aus, dass der Mensch mittlerweile die Erde so stark und tiefgreifend verändert und nach seinen Zwecken formt, dass sein Einfluss auf einer Stufe steht wie geogene Kräfte. Sein Wirken definiert diese Epoche (siehe auch den Beitrag von Müller/Niebert in diesem Band). Das Anthropozän wurde zum Begriff der reflexiven Moderne, die sich über Risiken und Optionen der Menschheit Rechenschaft abzulegen versucht.

Mittlerweile ist der Begriff Anthropozän auch unter Fachleuten angekommen. Die Geowissenschaften sind üblicherweise für die Einteilung der Erdzeitalter „zuständig“. Dort wird ein Erdzeitalter nach wissenschaftlichen Kriterien bestimmt. Vor allem geht es um die Messbarkeit a) durch Messung des radioaktiven Fallouts durch die Atombomben, und b) an einem Referenzstandort, der „goldenen (Gesteins)Schicht“. Hieran hängt dann auch die Unterscheidbarkeit des Anthropozän von Einflüssen großer Vulkanausbrüche oder von Erdbeben durch das Verschieben von Erdplatten. Die Diskussion hierüber ist allerdings noch nicht abgeschlossen, zumal sich das Anthropozän zum Holozän abgrenzen lassen muss, das die jüngsten geologischen Ablagerungen und Veränderungen bezeichnet. Wie auch immer die Wissenschaftler letztlich entscheiden, steht eines bereits fest: Der Einfluss der menschlichen Population auf die Erde bedarf neuer, bisher nicht gedachter Herangehensweisen.

Vorschläge zum so genannten Geoengineering nehmen zu, die großskalige und gezielte Eingriffe des Menschen propagieren, mit dem die Erde dauerhaft verändert werden soll. So will man die Ozeane düngen und Partikel in die Atmosphäre schießen, um der Erwärmung der Erde in Folge des Klimawandels entgegenzuwirken. Diese Vorschläge sind ambivalent: Großtechniken können auch auf großer Ebene schief gehen. Sie stellen die Souveränität der Nationen in Frage und werfen viele grundlegende völkerrechtliche Fragen auf. So problematisch solcherart Vorschläge sind, so sehr unterstreichen sie aber auch, dass wir längst bereits im Anthropozän leben. Das verlangt neues politisches Denken und Handeln. Ein Baustein hierzu soll die Nachhaltigkeitsstrategie sein.

Nachhaltigkeitsstrategien als Kontrapunkt zum *postfaktischen* Denken und ihre Wirkungen

Nachhaltigkeitsstrategien können von Regierungen, Kommunen, Unternehmen und Einrichtungen der Zivilgesellschaft, von Schulen, von wissenschaftlichen Instituten und Hochschulen oder auch von Projekten und Verbänden aufgestellt werden. Ihre Ziele und Maßnahmen zeigen an, wie Verantwortung konkretisiert werden soll. In Deutschland liegt die Flaggschiff-Funktion bei der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Sie hat noch einen weiten Weg vor sich, um wirklich alle Einrichtungen zum Aufstellen eigener Strategien zu überzeugen, und es kommen neue Herausforderungen wie die

veränderten Rahmenbedingungen für Öffentlichkeit und Wirtschaft nicht nur in den USA, sondern auch in Europa.

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist ein wichtiges Zeichen gegen den postfaktischen und rechtsradikalen Zeitgeist, der nationalegoistischen Fantasien und Rückzügen Vorrang gibt und das Wertesystem unserer Gesellschaften in Frage stellt. Deutschland und Europa sind herausgefordert, sich zu Transparenz, Verlässlichkeit und Verantwortung zu bekennen und ihre politischen Ziele mit Daten und Fakten zu begründen. Gegen die sich ändernden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen setzt die Bundesregierung auf jene Verbindung von Innovation und Kontinuität, die es in der Tat braucht, um unseren Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen in Frieden und sozialer Gleichstellung dauerhaft zukunftsfähig zu gestalten.

Fünfzehn Jahre Nachhaltigkeitsstrategie haben Wirkung erzielt. Der wichtigste Effekt ist, dass sie das Nachhaltigkeitsdenken gefördert hat. 2001 kannten nur 13 % der Menschen den Begriff Nachhaltigkeit. Unter Journalisten und kritischen Kommentatoren galt der Begriff als „Plastikwort“, weil er überfrachtet und konturlos sei, keine Erkenntnisse biete und sowieso überhaupt keine Handlungen anleiten könne. Man hielt die Sache für (Bundeskanzler) „Schröders grünem Modegag“ und ohnehin als zu komplex. Politiker warnten ihre Kollegen, die sich für das Thema interessierten, vor dem Karriereknick und davor, dass sie unweigerlich als Spaßbremse und Vertreter von Verzichtsapellen abgestempelt würden ([www.nachhaltigkeitsrat.de/nachhaltigkeit/strategie/strategie 2002](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/nachhaltigkeit/strategie/strategie%202002)). Heute ist das nicht mehr der Fall. Das zeigen auch die Nachhaltigkeitsstrategien einiger Bundesländer wie Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen sowie Nachhaltigkeitsstrategien von Unternehmen.

In der Tat hat die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung Wirkung erzielen können (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2017): der Landverbrauch ist zurückgegangen, der Ökolandbau vergrößert seine Bedeutung innerhalb der Landwirtschaft, die Qualität von Bildung ist auf dem Vormarsch, die Familienfreundlichkeit von Arbeitsplätzen wächst. Der Forschungsetat für Nachhaltigkeit steigt, ebenso der Etat für die Entwicklungspolitik, der Ausbau der Erneuerbaren Energien nimmt zu wie auch die Zukunftsvorsorge durch Investitionen und Innovationen auf einem guten Weg ist. Das alles entspricht den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie von 2002.

In vielen Bereichen war die Nachhaltigkeitsstrategie jedoch (noch) nicht erfolgreich. Das Artensterben schreitet in ungewöhnlichem Ausmaß fort. Die Ressourcenproduktivität und das Energiesparen hinken den Zielstellungen hinterher. Die Raucherquote und der Anteil der Menschen mit Fettleibigkeit entwickeln sich in die falsche Richtung. Schritte zur nachhaltigen Mobilität sind nicht entschieden genug, die Feinstaubbelastung in den Städten nimmt zu. Der Einkommensunterschied von Mann und Frau ist nicht ausgeglichen worden, um nur einige Beispiele noch nicht annähernd erreichter Zielsetzungen zu nennen.

Diese Entwicklung macht deutlich, dass es ein „business-as-usual“ in der Nachhaltigkeitspolitik nicht geben darf. Wenn Nachhaltigkeit in der Politik eine zentrale Rolle

spielen soll, muss das Grundgesetz den leitenden Prinzipien der Nachhaltigkeit Verfassungsrang geben (Wieland 2016) Das Grundgesetz wird nur in unabweisbaren Fällen geändert. Der Stand der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anstrengungen, zu mehr Nachhaltigkeit zu kommen, ist so ein Fall. Unter Berufung auf das Sozialstaatsprinzip und weitere grundgesetzliche Prinzipien werden finanzielle Leistungen beschlossen und umwelt- und fiskalpolitische Risiken eingegangen, ohne dass zugleich für Vorsorge zu deren Deckung gesorgt wird. Staatliche Handlungsprinzipien stehen im Spannungsverhältnis zum Nachhaltigkeitsprinzip. Die Aufnahme des Staatsziels der Nachhaltigkeit ist daher sachgerecht und nötig.

Ebenso kann die Nachhaltigkeitsstrategie eine Schnittstelle von Wissenschaft und Politik systematisch nutzen, indem eine SDG-Wissenschaftsplattform geschaffen wird. Sie soll neue kreative Verfahren entwickeln, Impulse in die Wissenschaft hinein geben und neben der Frage nach Forschungs-Agenden und Ergebnisrelevanz auch die Lehre an den Hochschulen thematisieren. Schon bisher haben Wissenschaftsprogramme zur Nachhaltigkeit und spezifische Forschungsvorhaben z. B. zum 30-ha-Ziel, zum Landmanagement, zur Kreislaufwirtschaft und zur Zukunftsstadt wesentliche Beiträge zu einer nachhaltigen Entwicklung geleistet. Dies muss im Sinne einer transformativen Wissenschaftspraxis fortgeführt werden, um so Veränderungsprozesse zu mehr Nachhaltigkeit auch innerhalb des Wissenschaftsbetriebes zu unterstützen.

Ein neuer Rahmen: Sustainable Development Goals (SDGs)

Die Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihren quantifizierten Zielen ist ein Meilenstein für die Vereinten Nationen (siehe auch Beitrag von Scholz in diesem Band). Sie gibt dem Multilateralismus (der Überzeugung, dass sich globale Herausforderungen gemeinsam bewältigen lassen) neuen Auftrieb. Erstmals gelten Ziele für die nachhaltige Entwicklung global und damit auch für den politischen Norden. Bislang herrschte eher ein zweigeteilter Blick auf den „reichen“ Norden und auf die vermeintliche oder tatsächliche Entwicklung des „Südens“ vor. Die Millennium Development Goals (MDGs) von 2000 waren vornehmlich entwicklungspolitisch ausgerichtet und adressierten nur die Entwicklungsländer, ohne den Industrieländern ebenfalls Aufgaben aufzuerlegen, die über die Finanzierung als „Geber“ hinausgingen. Die SDGs sollen die Lebensbedingungen weltweit verbessern, Hunger und Armut bekämpfen und die Umwelt schützen und wiederherstellen. Sie sollen also integrativ alle Lebensbereiche ansprechen. Sie sind Ausdruck einer anzustrebenden Transformation. Die Bundesregierung ist zu einer ehrgeizigen Umsetzung dieser Agenda verpflichtet und begründet das mit der Einsicht, dass auch Deutschland an einigen Stellen noch zu weit von einem nachhaltigen Leben, Wirtschaften und sorgfältigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen entfernt ist.

So begrüßenswert die 17 SDGs ohne Zweifel sind, so richtig sind auch die kritische Reflektion und das Weiterdenken der SDGs. Vieles spricht für ein SDG Nr. 18 (Bachmann 2016). Dieses Ziel ist als eine Metapher zu verstehen, in der es um die Haltung geht, mit der sich staatliche und nicht-staatliche Akteure an die Realisierung der SDG machen. Hoffnung und Zuversicht erfordern den Mut zum Umgang mit Komplexität und die Einordnung der SDGs in die langjährige politische Entwicklung.

In den mehrjährigen Beratungen, die dem Beschluss der Vereinten Nationen vorangegangen sind, hat sich Deutschland für einen ambitionierten Ansatz eingesetzt. Als einer der ersten (und damals noch wenigen) westlichen Staaten hat sie die ursprüngliche SDG Initiative unterstützt, den Kolumbien und Guatemala mit Unterstützung Brasiliens machten. Diese Länder schlugen die Überwindung der Zweiteilung der Welt in Nord und Süd vor, um der Sorge um die Umwelt und dem Recht auf Entwicklung Rechnung zu tragen. Sie brachten die Idee universeller Nachhaltigkeitsziele in das Schlussdokument der Weltkonferenz „Rio+20“ ein, die 2012 zwanzig Jahre nach dem ersten Weltgipfel in Rio de Janeiro stattfand.

Mit der Vereinbarung von globalen Nachhaltigkeitszielen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2015 ist zugleich ein detailreiches Programm zum Monitoring und zur Berichterstattung vereinbart worden. Da die Nachhaltigkeitsziele von den Mitgliedstaaten verhandelt und aufgestellt worden sind (und nicht durch eine Experten-Gruppe), haben sie sich auch bereitgefunden, sich gegenseitig über die jeweilige nationale Umsetzung zu informieren. Ob dies zum Erreichen der auf das Jahr 2030 bezogenen Ziele reicht, wird sich zeigen. Deutschland ist unter den ersten 22 Staaten, die bereits im Jahr 2016 darüber berichtet haben, wie und mit welchen Schritten die globalen Nachhaltigkeitsziele national umgesetzt werden und welche Wirkungen sie schon jetzt dabei haben. Der Bericht Deutschlands an das High Level Political Forum (HLPF), das Gremium der Vereinten Nationen zur Nachhaltigkeitspolitik, hat international eine breite Anerkennung gefunden. Die in Deutschland wirkenden Institutionen und die Prozesse rund um die Nachhaltigkeitsstrategie gelten im Ausland vielen Beobachtern als ein gutes Beispiel für eine entschiedene Verfolgung des Anliegens einer nachhaltigen Entwicklung.

Veranlasst durch die Agenda 2030 und die globalen Nachhaltigkeitsziele hat die Bundesregierung die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie umgebaut und orientiert die Handlungsbereiche an den 17 globalen Nachhaltigkeitszielen. Bisher in Deutschland nicht erreichte Ziele und offene Probleme gehen dabei nicht verloren. Hinzu kommen aber solche Themen, die auf nationaler Ebene bisher nicht in der Nachhaltigkeitsagenda vorkamen und die nun einen höheren Stellenwert erhalten.

Den Regierungsentwurf zur Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie wurde mit gesellschaftlichen Gruppen erörtert. Ergebnis der Beteiligung breiter Akteurskreise ist auch die „Zukunftscharta“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ). Auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) hat sein 2016 vorgelegtes Integriertes Umweltprogramm unter Ein-

beziehung von Umweltorganisationen und Experten sowie Bürgerinnen und Bürgern erstellt.

Fortschritte im Hinblick auf die Beteiligung interessierter Bürger gibt es auch in fachbezogenen Austauschformaten, wie sie zum Beispiel im Förderprogramm Zukunftsstadt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) eingebaut sind. Die Wissenschaftsagenda zur Nachhaltigkeit¹ und das Forschungsprogramm Nachhaltigkeit (FONA) sehen auf bisher ungekannte Weise neue Beteiligungsformate vor. Die Wissenschaftsorganisationen selbst verfügen mit dem Leitfaden Nachhaltigkeit (LeNa) nunmehr über ein Instrument, um Lehre, Forschung und Betrieb stärker auf die Anforderung der Nachhaltigkeit auszurichten.

Der Nachhaltigkeitsrat hat schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt umfangreiche Empfehlungen zu den nationalen Konsequenzen aus den SDGs mit neuen Zielen und Indikatoren sowie zur Fortentwicklung von Institutionen und Rahmenbedingungen vorgelegt. Diese hat die Bundesregierung zum Ausgangspunkt ihrer Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie gemacht.

Institutionen schaffen Verlässlichkeit

Als quantifizierte Ziele zur Nachhaltigkeit erstmals in Deutschland vorgeschlagen wurden, traf dies auf harten Widerstand. Man warf dieser Idee vor, eine neue Planwirtschaft zu sein, zur damaligen Zeit eigentlich ein Totschlagargument. Man stellte sogar die demokratische Legitimation in Frage, wenn sich gewählte Abgeordnete an Ziele binden, die zeitlich weit über ihr Wahl-Mandat hinausgehen. Dass sich Politik überhaupt an quantifizierten Indikatoren messen lassen sollte, war für viele Politiker anfangs ein ungewöhnlicher Gedanke. Diese Widerstände wurden anlässlich der Aufstellung der ersten Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland 2002 ausgetragen. Seitdem gilt die Aufstellung numerischer und konkreter Ziele als Normalität und alle zwei Jahre informiert das Statistische Bundesamt mit seinem Indikatorenbericht über den Stand der Zielerreichung. Über den politischen Stand der Nachhaltigkeit berichtet die Bundesregierung alle vier Jahre in Form von Fortschrittsberichten.

Neben der regelmäßigen Berichterstattung zur Zielerreichung der Nachhaltigkeitsstrategie spielen verschiedenen Institutionen eine wichtige Rolle, so der der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, in dem alle Ministerien vertreten sind. Er wird vom Chef des Bundeskanzleramtes geleitet und beschließt Nachhaltigkeitsprogramme und die Selbstverpflichtung, die die Bundesregierung für ihr eigenes Handeln zur nachhaltigen Entwicklung eingeht, etwa zur Beschaffungspolitik, zur Mobilität oder zur Energieeffizienz der Regierungsgebäude und zur familienfreundliche Arbeitsplatzgestaltung. Er dient ferner der Berichterstattung der Ressorts über ihre jeweiligen Nachhaltigkeitsaktivitäten und benennt die „Leuchtturmprojekte“ der Bundesregierung. An seinen Sitzungen nehmen eingeladene Experten sowie Vertreter des Nachhaltigkeitsrates und des Parlaments teil.

Mit dem Wachsen der tatsächlichen Bedeutung der Nachhaltigkeitspolitik hat sich auch der Deutsche Bundestag ein parlamentarisches Gremium gegeben. Wie es die übliche Aufgabe der Volksvertretung ist, überwacht auch hier das Parlament die Regierung. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE) versteht sich als kritischer Begleiter der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Er prüft und bewertet, ob die Gesetzesvorlagen der Bundesregierung der Nachhaltigkeitsstrategie entsprechen.

Als unabhängiges Beratungsgremium steht der Bundesregierung bereits seit 2001 der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) zur Seite. Er berät die Bundesregierung in allen Belangen der nachhaltigen Entwicklung, setzt eigene Projekte um und fördert den gesellschaftlichen Dialog zu Nachhaltigkeit. Ausgelöst durch die globalen Nachhaltigkeitsziele richtet der Nachhaltigkeitsrat seine Aktivitäten zunehmend international aus, was in den ersten 15 Jahren nur eingeschränkt der Fall gewesen ist. Dem Rat gehören 15 Personen des öffentlichen Lebens an, die mit ihrem fachlichen und persönlichen Hintergrund für die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Aspekte nachhaltiger Entwicklung in ihrer nationalen und internationalen Dimension stehen. Mit seinen verschiedenen Aktivitäten und Initiativen wie die Jahreskonferenz, den Nachhaltigkeitskodex, den „nachhaltigen Warenkorb“, die Einrichtung von Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien, seine Beteiligung am „Deutschen Nachhaltigkeitspreis“, von ihm initiierten Dialog „Nachhaltige Stadt“ oder die Dialoge mit ausgewählten Gruppen wirkt er in die Öffentlichkeit hinein.

Um den Stand der Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland zu bewerten, hat die Bundesregierung 2009 und 2013 einen unabhängigen Peer Review veranlasst und jeweils acht prominente internationale Experten gebeten, eine entsprechende Bewertung vorzunehmen. Die Peer Reviews wurden von Björn Stigson, dem damaligen Präsidenten des World Business Councils for Sustainable Development verantwortet.

Europa und Nachhaltigkeitspolitik

Ein Schwachpunkt auf der Landkarte der Nachhaltigkeitspolitik ist die Europäische Union. Die einst so gerühmte EU-Nachhaltigkeitsstrategie (Göteborg-Strategie) ist längst vergessen. Dabei wäre Nachhaltigkeit als ein europäisches Leitbild geeignet, um nationalistischen Tendenzen entgegen zu wirken und der Frage nach dem Sinn und Vorteil einer Europäischen Union eine Richtung zu geben, die Wohlstand und Gerechtigkeit als ein gutes Leben innerhalb der planetarischen Grenzen möglich macht.

Allerdings gibt es keinen strategischen Konterpart für die nationalen Nachhaltigkeitspolitiken, obwohl eine große Anzahl von nationalen Politiken heute Kompetenzen an Europa abgegeben haben. So haben wir die Situation, dass wir zwar in Deutschland von jedem Politikressort integrierte und aufeinander bezogene Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung erwarten, dass aber die Europäische Kommission diesen Politikstil nicht aufnimmt. Europa hat den Entstehungsprozess der SDGs stets befürwortend begleitet. Ein langjähriger Spitzenbeamter aus Brüssel hat dies in einem Sonderbericht

an die Kommission dargelegt (Falkenberg 2016), und der Europäische Sozial- und Wirtschaftsausschuss macht sich für die Einrichtung eines Gesamteuropäischen Forums zur Nachhaltigkeit stark. Die Europäische Kommission hat im Herbst 2016 eine Mitteilung zu ihrer Vorgehensweise bei der Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele vorgelegt (EU COM 2016). Diese verspricht einen Neuanfang. Unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kündigt die Kommission an, bei der Umsetzung der Agenda 2030 und den Nachhaltigkeitszielen zusammen mit den Mitgliedstaaten eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Das ist zwar eine sehr bürokratisch formulierte Ankündigung, aber sie unterstellt zu Recht, dass es unterschiedliche Geschwindigkeiten gibt und dass die Kommission nicht auf das letzte der Mitgliedsländer der Union warten wird, um eigene Maßnahmen zu ergreifen. Tatsächlich bietet sich schon jetzt die Neuordnung der Kreislaufwirtschaft, wonach die eingesetzten Rohstoffe über den Lebenszyklus eines Produktes hinaus wieder vollständig in den Produktionsprozess zurückgelangen sollen, als eine „große“ Nachhaltigkeitsagenda an.

Das Nachhaltigkeitskonzept muss – langfristig gesehen – in jeden einzelnen Politikbereich der EU Eingang finden. Dabei kann es nicht um starre Vorgabe und Kontrollen gehen, sondern um Impulse und Prozesse zum Beispiel zur Anerkennung besonderer Pionierleistungen gehen. Ebenso wichtig ist es, zielgerichtete Expertise zu Nachhaltigkeitsstrategien und zum Umgang mit Zielkonflikten und komplexen Prozessen bereitzustellen. Das Feld von Experten ist derzeit unübersichtlich und kaum erschlossen. Europa als Partner nach innen und außen sollte in das Capacity Building (Befähigung und Aufbau von Kompetenzen) investieren. Einstweilen machen es die Graswurzel-Initiativen aus der Mitte der Bevölkerung vor. In den vergangenen Jahren fanden viele Aktivitäten in der Europäischen Nachhaltigkeitswoche durch dezentrale und freiwillige, eigenverantwortete Aktionen von Schulen, Bürgerinitiativen, Unternehmen, Ämtern auf allen Ebenen, aber auch von Unternehmen und Kultureinrichtungen statt. Die Aktionswoche zeigt den politisch Verantwortlichen, dass Nachhaltigkeit nicht nur Thema von Seminaren und Programmen ist, sondern im Alltag zählt.

Ankündigungen und Beschreiten von Neuland

In aller Welt kommen zu den gewaltigen Herausforderungen der Dekarbonisierung und der Transformation zu einer nachhaltigen Entwicklung jetzt auch die sich verändernden Rahmenbedingungen in Politik und Wirtschaft hinzu. Einfache Antworten auf diese komplexen Fragen gibt es nicht. Nachhaltige Entwicklung beinhaltet kein geschlossenes Rezeptbuch, sondern ist ein Konzept, das legitimierte Ziele mit Prozessen zu ihrer Erreichung verbindet.

Für den Finanzsektor, wie für jede andere Branche auch, bedeutet es gravierende Herausforderungen und große Chancen, nachhaltige Geschäftsmodelle und Regeln zu entwickeln. Dem Finanzsektor kommt jedoch eine herausgehobene und strategische

Rolle zu, die Transformation auch in anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen erfolgreich zu gestalten. Nachhaltige Finanzwirtschaft, Green Finance, muss einen wesentlichen Beitrag zur Transformation hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft leisten.

Die Agenda 2030 mit ihren SDGs und die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie setzen den übergeordneten Rahmen für die Nachhaltigkeitspolitik aller gesellschaftlichen Gruppen. Das sogenannte „High-level Political Forum“, neu eingerichtet mit dem Beschluss zur Agenda 2030, ist das höchste Gremium der Vereinten Nationen zur Nachhaltigkeitspolitik. Es bildet das Forum für die multilaterale Vorlage und den Vergleich der nationalen und thematischen Peer Reviews. Zur Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Ziele werden Multistakeholder-Formate, Partnerschaften, multilaterale Lernorte und die Beiträge der Wissenschaft eine wichtige Rolle spielen.

Die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 22. November 2016 zur Nachhaltigkeitspolitik im Rahmen der Agenda 2030 bekräftigt die Bereitschaft der Kommission, die Europäische Nachhaltigkeitspolitik aktiv mitzugestalten. Von besonderem Interesse für Deutschland ist unter anderem die Ankündigung eines Europäischen Forums für Nachhaltige Entwicklung und die Schaffung eines Europäischen Nachhaltigkeitspreises, der die Kultur der Anerkennung von Pionierleistungen zur Nachhaltigkeit, die wir in Deutschland schon seit zehn Jahren auf verschiedenen Ebenen vorantreiben, nunmehr auch nach Europa holen will.

Auf nationaler Ebene steckt die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie den Rahmen ab für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland. Die Weiterentwicklung soll unmittelbar in der nächsten Legislaturperiode starten und wird zunächst die Bearbeitung der inhaltlich defizitären Indikatoren angehen. Ein weiterer, ebenfalls öffentlich angekündigter Schritt ist die Prüfung und Überarbeitung der Managementregeln. Die Durchführung eines dritten, internationalen Peer Reviews ist vorgesehen.

Die Bundesregierung hat weiter angekündigt, ihre Regierungspraxis zur Nachhaltigkeitsstrategie auszubauen. Eine „Gruppe gesellschaftlicher Vertreter“ soll die Sitzungen des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung vor- und nachbereiten. Den regelmäßigen Dialog mit interessierten Kreisen will die Bundesregierung mit einem Forum Nachhaltigkeit vertiefen, das bisher nur aus Anlass der vierjährigen Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie zusammen gerufen wurde, nun aber regelmäßig auf jährlicher Basis stattfinden soll.

Akteure haben unterschiedliche Sichtweisen, und das wird weiter so sein. Es ist geradezu das Kennzeichen und das Gütesiegel von Nachhaltigkeitsstrategien in Staaten mit funktionierenden demokratischen Strukturen, dass sie Vielfalt zulassen und ermuntern. Trotzdem müssen sie auf zentralen Feldern dazu kommen, dass Vielfalt gemeinsame Wirkung erzielt. Autoritäre Regime tun sich mit der Durchsetzung von Zielen leichter, allerdings kommen sie eher selten auf die Idee, Ziele zur Nachhaltigkeit zu verfolgen. Mit proto-autoritären Politikstilen liebäugeln manche Nachhaltigkeitsakteure in der

Annahme und Erwartung, man könne dann einfach „durchregieren“. Vermutlich ist dieser Gedanke ebenso falsch, wie er schlicht ist. Dem Anliegen der nachhaltigen Entwicklung liegt der Grundsatz inne, Menschen an Entscheidungen zu beteiligen und große administrative Durchsetzungsapparate zu vermeiden, indem, soweit möglich, dezentral und mit menschlichem Augenmaß gehandelt wird. Was auf diese Weise entsteht, so die Annahme, ist stabiler und glaubwürdiger als jede aufgepfropfte Struktur. Dem liegt letztlich die Vermutung zu Grunde, dass Menschen die Kompetenz haben, über den Tag hinaus zu blicken, sich für andere einzusetzen und selbst zu erkennen, was zu bewahren und wo zu investieren ist.

Die 17 Sustainable Development Goals bieten eine noch nie zuvor dagewesene Grundlage für ein universelles Verständnis von Nachhaltigkeit. Dies zu verstehen, einzuordnen und nützlich zu machen, ist eine große Aufgabe; dem gleichermaßen 18. SDG geht es um die Veränderung dieses Verständnisses. Dabei kommt es auf die Bildung der Menschen an, sowohl was die klassische Schulbildung und die Ausbildung, als auch was das Selbstlernen und eine das ganze Leben anhaltende Neugier angeht. Aber es kommt auch auf den Menschen selbst an. Die Frage nach der Perspektive der Nachhaltigkeitspolitik kann sinnvoll nicht mit Politikkonzepten oder Vollzugsinstrumenten allein beantwortet werden.

Die Welt ist heute weniger gewalttätig als jemals zuvor, aber dennoch wird sie perspektivisch auch von traditionellen Trennungen und frischem Hass geprägt sein. Die Welt war nie (monetär) reicher als sie jetzt ist, aber dennoch werden Ungleichheit und monetäre Dominanz sie in Zukunft sehr prägen. Menschen werden zunehmend weniger akzeptieren, dass der Wohlstand, den sie gemeinsam schaffen, überproportional den „oberen“ % ihrer jeweiligen Gesellschaft zu Gute kommt. Das ist schon generell nicht zu akzeptieren, aber in Zeiten uneingeschränkter Kommunikation noch viel weniger. Die Minderung der Ungleichheit ist eine unverdächtige politische Standardforderung. Die Fakten zum tatsächlichen Ausmaß der ökonomischen Ungleichheit (und nur die ist hier gemeint) sind unklar. Widerstreitende Messgrößen und -konzepte lassen es als zu einfach erscheinen, aus Einkommensdaten umstandslos auf eine Ausdehnung der sozialen Trennung (social divide) zu schließen. Allerdings wird dabei deutlich, unabhängig davon, welcher ökonomischen Ansicht man zuneigt, dass das Ausmaß der zweifelsfrei bestehenden Einkommensunterschiede zwischen „Arm“ und „Reich“, Frauen und Männern, Ost und West schon jetzt zu groß ist.

Die Friedenssicherung wird in Zukunft eine größere Rolle im Nachhaltigkeitsdiskurs spielen (müssen). Die globalen Nachhaltigkeitsziele legen einen Schwerpunkt auf Frieden, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit, weil ohne diese Eckpfeiler der erfolgreiche Einsatz für Nachhaltigkeit erschwert, wenn nicht unmöglich wird. Die praktische Rüstungskontrolle ist zu stärken und die Proliferation zu bekämpfen. Deutschland ist insbesondere im Hinblick auf so genannte Kleinfeuerwaffen gefragt, weil sie eine zwar nach 2013 rückläufige, aber immer noch erhebliche Rolle beim Rüstungsexport spielen.

Deutschlands Verantwortung in der Welt umfasst (auch) den Beginn der Wertschöpfungskette von Produkten, die hier konsumiert werden; das ist oft jenseits unserer Grenzen, wie Beispiele zur textilen Kette, zu nachhaltigem Kakao, Vanille oder Palmöl zeigen. Der Abbau und Import sowie die Verwendung und das Wegwerfen von Rohstoffen weisen einen großen ökologischen Fußabdruck auf. Der spezifische und absolute Ressourcenverbrauch pro Kopf muss gesenkt werden und die verbleibenden Rohstoffe in Kreisläufen zirkuliert werden. Davon sind wir weltweit und im Durchschnitt aller Rohstoffe noch weit entfernt. Das überlastet die natürlichen Lebensgrundlagen. Im Hinblick auf die Reinhaltung von Wasser ist in den letzten Jahrzehnten viel geschehen, aber dennoch sind Probleme und Belastungen weiter ungelöst. Die Feinstaubbelastung ist zu hoch, Phosphor – eine wirklich knapper werdende Ressource – wird unverantwortlich verschwendet, wenn wir nicht endlich in die Wiedergewinnung einsteigen. Der Stickstoff-Überschuss beim Düngen in der Landwirtschaft ist nach wie vor zu hoch und belastet das Grund- und Trinkwasser.

Der Ökolandbau kommt in Deutschland voran, vor allem dank der Nachfrage der Konsumenten. Aber er liegt weiterhin unter seinen Möglichkeiten. Der Flächenanteil an der gesamten Landwirtschaftsfläche ist zu gering. Vielerorts wird die Selbstversorgung (mit den Produkten, wo das jahreszeitlich und vom Produkt her geht) nicht sichergestellt. Die Wirkung des Ökolandbaus auf die Transformation der konventionellen Landwirtschaft ist zu gering, weil Forschungsprogramme nicht wirkungsvoll genug sind und die Innovation nicht effektiv voranbringen.

Die Nichtnachhaltigkeit des individuellen und öffentlichen Konsums muss Kernbestandteil jeder ernstzunehmenden Nachhaltigkeitsstrategie sein. Bisher war er es nicht. Wichtig ist es, den Marktanteil von Produkten mit zuverlässigen Labels und Kennzeichnungen im Sinne von „nachhaltig produziert oder fair gehandelt“ zu steigern. Die deutschen Energie- und Klimaziele müssen an den Festlegungen des Abkommen von Paris gemessen werden. Die Steigerung der Energieeffizienz um das Doppelte bis 2030 ist nötig. Gerade beim Bauen und im Verkehr wäre dies ein Durchbruch. Dem längst technisch möglichen und umfangreichen Recycling von Baustoffen würde es einen lange ausstehenden Anstoß geben. Letztlich werden verbesserte Strukturen und Entscheidungswege benötigt, die routinemäßig so gebaut sind, dass zuerst nach der nachhaltigen Lösung gefragt wird und danach nach den anderen. Und nicht zuletzt wird die deutsche Nachhaltigkeitspolitik wesentlich internationaler sein als sie es bislang war; so wird die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik, einschließlich der Außenwirtschafts- und Kulturpolitik, wesentlich mehr zeigen müssen, was in Deutschland geschieht, als dies bisher der Fall war.

Wird man das alles bewältigen können? Und wenn ja, welche neuen Probleme entstehen dadurch? Können wir Nachhaltigkeitsstrategien so aufbauen, dass sie nicht zwischen die unsinnigen Gegensätze zwischen Wegbereiten und Irrläufen geraten? Antworten wird es nicht geben, solange es bei der Anfrage bleibt, was bedeutet die Nachhaltigkeitsstrategie **für** mich. Das „für“ macht klein und vereinsamt. Man wird der Antwort näher kommen, wenn man zu fragen beginnt, was bedeutet die Nachhaltigkeit

durch mich. Es setzt einen einzelnen Menschen in Beziehung zu anderen und macht ihn stärker. Diese Stärke – und damit auch eine nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft – gibt es nur um den Preis einer offenen Gesellschaft, die sich nicht durch eine Rhetorik der Angst und des Beleidigtseins verängstigen lässt. Die politische Bildung hat hier eine ihrer großen Aufgaben.

Literatur

- Bachmann, G. (2016): The 18th SDG. Sustainable Development in a Changing World: A Changing Perspective on Sustainability. Think Piece presented at the UN Office for Sustainable Development on the occasion of the Sustainable Development Transition Forum, SDTF, 2016 in Incheon, Republic of Korea October 25-27. Verfügbar unter: https://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/beitraege/2016/Bachmann_Think_Piece_SDG_18_UN_OSD_SDTF_2016-10-27.pdf
- Bachmann, G. (2017): Deutschland muss Radikalität lernen, in: Ischinger, W. und Messner, D. (Hrsg.) (2017) Deutschlands Neue Verantwortung. Die Zukunft der deutschen und europäischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, Berlin: Ullstein 431 S., S. 360 f. Verfügbar unter: <http://www.deutschlands-verantwortung.de/beitraege/deutschland-muss-radikalitaet-lernen>
- Die Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016. Verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/01/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&tv=11
- EU COM (2016): Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft. Europäische Nachhaltigkeitspolitik. Verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/COM-2016-739-F1-DE-MAIN.PDF>
- Falkenberg, K. (2016): Sustainability Now! A European Vision for Sustainability, EPSC Strategy Notes Issue 18, 20 July 2016.: Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategy_note_issue_18.pdf
- Nachhaltige Entwicklung in Europa. Verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/4-nachhaltigkeitspolitik-international/europaeische-strategie/_node.html
- UN Agenda 2030 for Sustainable Development (2015). Verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf>, Informationen auf Deutsch: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/0-Buehne/2016-10-24-agenda-2030-ueberblick.html>
- Wieland, J. (2016): Verfassungsrang für Nachhaltigkeit. Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung. Berlin. Verfügbar unter: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/studien/20160603_Rechtsgutachten_Verfassungsrang_fuer_Nachhaltigkeit.pdf

Internetlinks

<https://www.nachhaltigkeitsrat.de>

<https://www.bundestag.de/nachhaltigkeit>

<https://www.deutscher-nachhaltigkeitskodex.de>

<https://www.nachhaltiger-warenkorb.de>

<https://www.nachhaltigkeitspreis.de>

<https://www.zukunftscharta.de>

http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschuere/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf

<https://www.bmbf.de/de/zukunftsstadt-566.html>

<http://www.fona.de/>

<http://www.lena-projekt.de/>

Michael Müller/Kai Niebert

Verantwortung im Anthropozän

Wird die Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie unserer Verantwortung für ein Leben innerhalb der planetaren Grenzen gerecht?

Der Beitrag zeigt anhand der planetaren Belastungsgrenzen, dass nur eine starke Nachhaltigkeit mit einer absoluten Reduktion der Energie- und Rohstoffnutzung den naturwissenschaftlichen Grundlagen der anstehenden Herausforderungen gerecht wird. Vor dem Hintergrund zentraler Herausforderungen wie dem Umgang mit Wirtschaftswachstum, den sozialen Grenzen des Wachstums und auch der Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern wird deutlich, dass die aktuelle Nachhaltigkeitsstrategie nicht mehr als ein erster Schritt sein kann. Es fehlt der deutschen Nachhaltigkeitspolitik nach wie vor an Kohärenz und Durchsetzungsvermögen. Aufbauend auf naturwissenschaftlichen Erkenntnissen werden Aufgaben für die Weiterentwicklung der Strategie beschrieben.

An einem Wendepunkt

Nach den Krisen im globalen Süden und dem Ende der östlichen Zentralverwaltungswirtschaften sind nunmehr die Industriestaaten des Westens selbst an die Grenzen ihres Entwicklungsweges angekommen: Die Landwirtschaft hat bereits ein Drittel der deutschen Grundwässer mit Nitraten vergiftet, die Artenvielfalt schwindet dramatisch und die Wirtschaft macht nur noch Gewinne, weil sie die gesundheitlichen, sozialen und ökologischen Kosten ihres Wachstums dem Steuerzahler überwälzt. An der Schwelle zur Postwachstumsgesellschaft stehen wir vor der Aufgabe, ein gerechtes und freies Leben für alle zu verwirklichen, ohne die Tragfähigkeit unseres Planeten zu gefährden. An dieser Aufgabe muss sich die Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung messen lassen.

Die Überschreitung planetarer Belastungsgrenzen (Steffen et al. 2015b) macht es zu einem kategorischen Imperativ, schnell zu einer nachhaltigen Entwicklung zu kommen. Denn die Menschheit bewegt die Erde heute mehr als die Natur. Den Naturgewalten gleich ist der Mensch zum stärksten Treiber geoökologischer Prozesse aufgestiegen. Er verändert das Klima, verschmutzt die Meere, vernichtet Pflanzen und Tiere. Mit der Bebauung, Zerschneidung und Versiegelung der Landschaften, der Abholzung der Wälder, der Erosion der Böden und der Ausplünderung der Ressourcen erschafft der Mensch eine neue Geologie, die Geologie der Menschheit. Die Industrialisierung der Welt, der steigende Energieverbrauch, die grenzenlose Mobilität und gigantischen Agrarfabriken überlasten die Natur. Das alles erzeugt einen tiefen ökologischen Fußabdruck, der die Regenerationskraft der Natur weit übersteigt.

Das ressourcenintensive Wirtschaftsmodell ist nicht auf die ganze Welt übertragbar. Damit endet der falsche Glaube, Wachstum könne alle Probleme lösen. Bereits 1988 stellte der Schriftsteller Siegfried Lenz in seiner Dankesrede zur Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels die Fragen: „Wie viel trägt und erträgt er noch, der alte, der ramponierte Planet? Und wenn wir an den Frieden denken, zu dem ja auch Sattsein und Warmsein gehören: Wie vielen wird, angesichts der Explosion der Weltbevölkerung, die Hoffnung auf ein friedliches Leben bleiben?“ (Lenz 1988). Für uns heißt das: Frieden und ein gutes Leben für alle brauchen eine Welt, die weder „Mangel noch Überfluss“ (Fromm 2010) kennt.

Die Ursachen für diese Ignoranz und Blindheit liegen nicht nur am ökonomischen Verwertungszwang und egoistischen Interessen, sondern auch an der einseitig technisch ökonomischen Interpretation des Fortschritts, an einem linearen, aristotelischen Zeitverständnis. Die Vorstellung von der Stufenleiter des Seins (Scala Naturae), die auf die Antike zurückgeht, wurde zur Projektionsfläche für Fortschritt. Der Bruch mit der zyklischen Zeit, die Umdeutung der Zukunft hin zum Neuen durch Aufklärung, Vernunft und Entfaltung der Naturwissenschaften, war eine wichtige historische Leistung, um zur Emanzipation des Menschen zu kommen, zu seiner Befreiung aus Abhängigkeiten, Zwängen und Mächten. Aber das, was der Weg zu diesem Ziel sein sollte, wurde

zum Ziel an sich. Technischer Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum wurde mit Fortschritt gleichgesetzt (Müller/Zimmer 2011).

Eine wichtige Erkenntnis, mit der dem Menschen seine Gestaltungskraft eindrücklich vor Augen geführt wird, ist die große Beschleunigung: Spätestens seit den 1950er Jahren explodieren unsere wirtschaftlichen Aktivitäten – und damit auch der Wohlstand im Westen. Gleichzeitig weisen aber auch alle Daten zur (Über-)Nutzung natürlicher Ressourcen steil nach oben (Steffen/Broadgate/Deutsch/Gaffney/Ludwig 2015a).

Diese Entwicklung bringt eine besondere Brisanz ans Licht, denn sie macht die begrenzte Wirkung der Umweltpolitik deutlich: Die bisherige Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, die durch die Grenzen des Wachstums in den 1970er Jahren Fahrt aufnahm und mit dem Erdgipfel in Rio Anfang der 1990er Jahre ihren Durchbruch erlangte, konnte an der globalen Übernutzung der Ressourcen keinen Deut ändern. Wenn es zu einer Abschwächung im CO₂-Ausstoß, der Flächennutzung oder der Ausbringung von Stickstoff kam, dann waren ökonomische Krisen die Ursache: Die Ölkrise der 1970er Jahre, der Zusammenbruch des Sowjetkommunismus in den 1990ern oder auch die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2009 waren es, die die Kurven des Ressourcenverbrauchs leicht abflachen ließen. Die Erfolge der Umweltpolitik konnten, so wichtig sie lokal auch gewesen sein mögen, die Beschleunigung des Ressourcenverbrauchs nicht aufhalten, sondern ihn höchstens räumlich oder zeitlich verlagern.

Nachhaltigkeitsstrategie im Zeitalter des Anthropozäns

Im Jahr 2000 machte Paul J. Crutzen, Nobelpreisträger für Chemie, den Vorschlag, die heutige Epoche nicht länger Holozän zu nennen, sondern *Anthropozän*, die vom Menschen gemachte Welt: „Auf Grund der anthropogenen CO₂-Emissionen dürfte das Klima auf dem Planeten in den kommenden Jahrtausenden signifikant von der natürlichen Entwicklung abweichen. Insofern scheint es mir angemessen, die gegenwärtige, vom Menschen geprägte geologische Epoche als ‚Anthropozän‘ zu bezeichnen“ (Crutzen 2002).

Vor knapp 12.000 Jahren, am Ende der letzten Eiszeit, begann das Holozän, die gemäßigtere Warmzeit, in der sich die menschliche Zivilisation entwickelt hat. Nun soll die Nachfolge bestimmt werden. Der 34. Internationale Geologische Kongress in Kapstadt unterstützte im September 2016 den Vorschlag Crutzens mit überwältigender Mehrheit. Anthropozän ist kein modischer Begriff, sondern gibt zwei zentrale Botschaften. Der Mensch

- ist der Verursacher der globalen Umweltveränderungen;
- muss heute seiner Verantwortung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gerecht werden, damit auch künftige Generationen ein menschenwürdiges Leben führen können.

Der Wissenschaftsjournalist Christian Schwägerl beschreibt die Herausforderung wie folgt: „Aus der Umwelt wird die ‚Menschenwelt‘ – aber sie ist geprägt von Kurzsichtigkeit und Raubbau“ (Schwägerl 2010). Ein Beispiel dafür erleben wir aktuell in den USA. Der neue Präsident Donald Trump streitet den Klimawandel ab, schafft den Umweltschutz ab und leugnet wissenschaftliche Erkenntnisse.

Umstritten ist noch, wann das Anthropozän begann. Crutzen plädiert für das späte 18. Jahrhundert, weil Untersuchungen der in Eisbohrkernen eingeschlossenen Luftbläschen ergeben, dass seitdem die Konzentration der Treibhausgase Kohlendioxid und Methan ansteigt. Konkret nennt er das Jahr 1784, in dem das Wattsche Parallelogramm zur entscheidenden Verbesserung der Dampfmaschine wurde. Der 34. Geologische Kongress schlägt dagegen Mitte des 20. Jahrhunderts vor, weil seitdem die globalen Veränderungen exponentiell ansteigen.

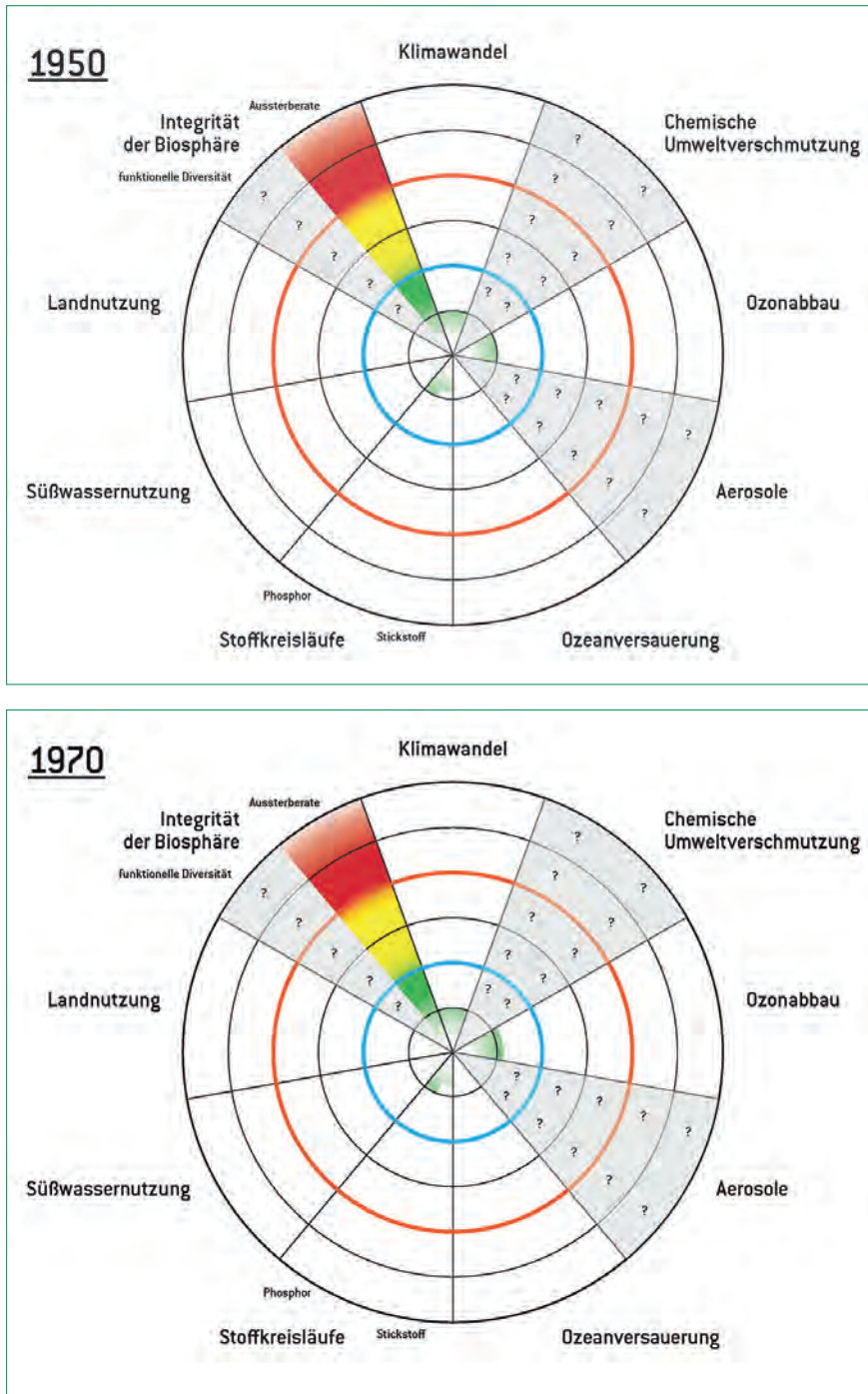
Die planetaren Grenzen einhalten

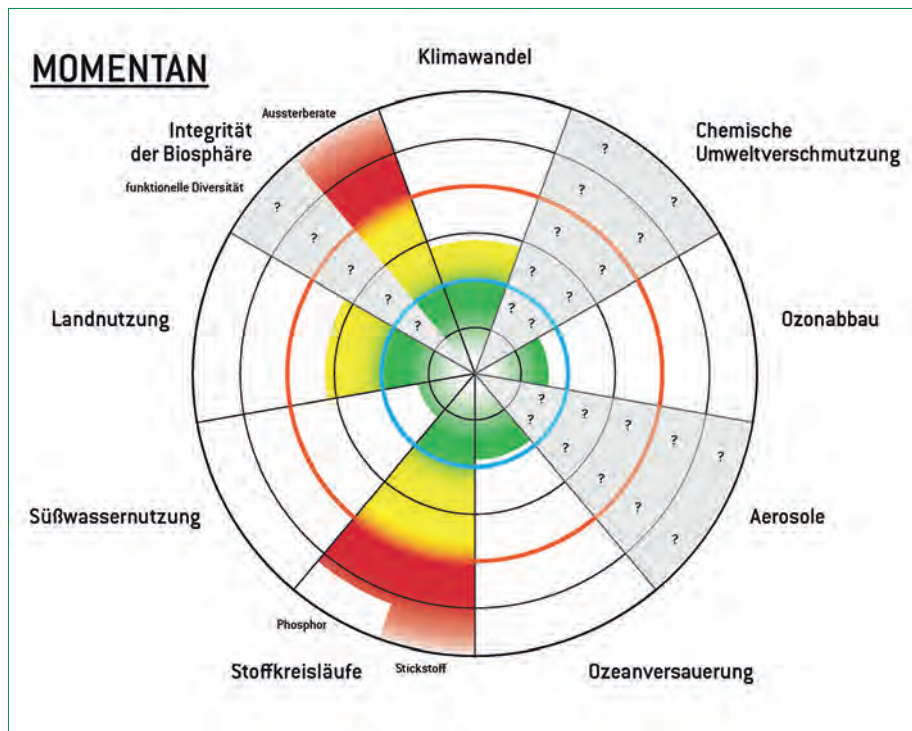
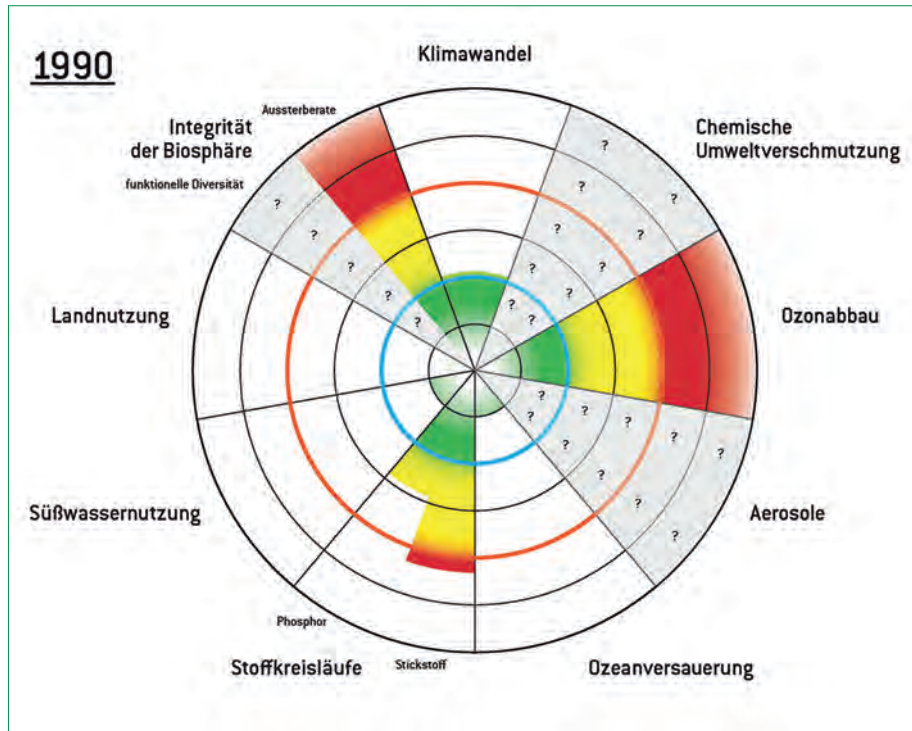
Der Umweltraum, der vom Menschen genutzt werden kann, ist physisch beschränkt. Zu unterscheiden sind dabei

- die Nutzung der in menschlichen Maßstäben nicht erneuerbaren, endlichen Ressourcen, insbesondere der fossilen Energieträger und metallischen Rohstoffe. Bei wichtigen Ressourcen ist der Höhepunkt der Förderung erreicht, bei anderen steuert die Menschheit auf ihn zu. Der Abbau von Erdöl verharrt seit 2008 auf einem Plateau. Viele Metalle, die in High-Tech- oder Kommunikationselektronik eingesetzt werden, sind mittlerweile knapp oder werden in absehbarer Zeit nicht mehr verfügbar sein;
- die Übernutzung der natürlichen Senken, die biogene Ressourcen zu Verfügung stellen oder Abfälle und Emissionen aufnehmen. Die Überlastung der Ökosysteme zeigt sich besonders beim anthropogenen Klimawandel. Treibhausgase heizen die Erde auf. Wetterextreme treten häufiger und härter auf. Die Ablagerungen übertreffen pro Jahr die natürliche Sedimentproduktion. Die Übersäuerung der Ozeane nimmt zu. Das Sterben der Arten schreitet voran.

Die Analyse der Belastungsgrenzen der Erde zeigt (Abbildung 1), dass wir in vier von neun Bereichen die roten Linien bereits überschritten haben: Klimawandel, Landnutzungsveränderungen, biologische Vielfalt sowie Stickstoff- und Phosphoreintrag in die Biosphäre. Als weitere Bereiche wurden die Ozonschicht, Wassernutzung, die Versauerung der Ozeane, sowie die Aerosolbelastung und chemische Umweltverschmutzung identifiziert (Steffen et al. 2015b). Abbildung 1 zeigt, wie wir die planetaren Belastungsgrenzen seit 1950 systematisch zu überschreiten begonnen haben. Während in den 1950er und 1970er Jahren der Verlust der Biodiversität bereits problematisch war, haben wir zusehends mehr Grenzen zu überschreiten begonnen. Spätestens in den 1990er Jahren hat die Überdüngung der Landschaft mit Stickstoff bereits kritische Werte erreicht und der Ozonabbau in der Strato-

Abb. 1: Die Entwicklung der planetaren Grenzen 1950 bis 2017.
 Quelle: Steffen et al. 2015b





sphäre war als Problem bekannt. Genau hier liegt auch die ermutigende Nachricht der planetaren Grenzen für die Nachhaltigkeitsstrategie. Aufgrund wirksamer internationaler Vereinbarungen wie dem Montreal Protokoll, entsprechenden Folgeprotokollen und einer daraus folgenden konsequenten Umsetzung der Beschlüsse in der Industrie, schrumpft das Ozonloch heute wieder. Eine Politik, die klare Grenzen setzt und eine Industrie, die darauf reagiert, können einen Unterschied machen. Wir sind den planetaren Belastungsgrenzen nicht hilflos ausgeliefert, sondern wir können in ihnen wirtschaften. Ob und wie schnell wir planetare Grenzen erreichen, ist abhängig vom Konsum- und Lebensstil, von gesellschaftlichen Machtverhältnissen, von der Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialsysteme sowie von der Entwicklung technologischer Möglichkeiten.

Dargestellt ist die Überschreitung einzelner planetarer Belastungsgrenzen im Zeitverlauf. Nicht in allen Dimensionen sind die Ausprägungen und kritischen Grenzen erfasst, diese sind mit „?“ gekennzeichnet. Der sichere Bereich ist grün dargestellt, gelb sind Bereiche dargestellt, in denen Veränderungen Unsicherheiten mit sich bringen, hochgradig kritische Veränderungen, die auch plötzliche Auswirkungen auf Mensch und Umwelt nach sich ziehen können, sind rot dargestellt.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen hat ein Team von Nachhaltigkeitsforschern vorgeschlagen, die Definition von Nachhaltigkeit zu reformulieren als *“development that meets the needs of the present while safeguarding Earth’s life-support system, on which the welfare of current and future generations depends”* (Griggs et al. 2013). Diese Formulierung einer starken Nachhaltigkeit ist so weitgehend wie treffend, da sie das Einhalten der planetaren Belastungsgrenzen zum Ziel von nachhaltigem Wirtschaften macht. Sie zeigt die Grenzen der gängigen Drei-Säulen-Metaphorik auf, nach der ökologische, ökonomische und soziale Ziele in Einklang gebracht werden müssen, stellt die sozialen Ziele heutiger und künftiger Generationen in den Mittelpunkt und setzt die ökologischen Grenzen als feste Außengrenze für das Wirtschaften fest. Dies setzt ein Verstehen der planetaren Grenzen und der globalen Veränderungen voraus. Deshalb muss es bei politischen Entscheidungen um das Notwendige gehen und nicht um das scheinbar nur Mögliche. Die Politik muss das Notwendige möglich machen.

Gebot der Nachhaltigkeit

Wir erreichen das Ende des bisherigen Fortschrittswegs. Er geht unwiderruflich zu Ende, ob wir das wahrhaben wollen oder nicht (Wijkman/Rockstrom, 2012). Doch auf ihm bauen seit mehr als einem Jahrhundert nicht nur die ökonomischen, sondern auch die gesellschaftlichen Systeme auf. Aber nun werden die planetaren Grenzen zum limitierenden Faktor für die weitere Zukunft. Dagegen ist Nachhaltigkeit die große Botschaft, die den Menschen Sicherheit, mehr Demokratie und Wohlfahrt geben kann. Das Konzept der Nachhaltigkeit, das von der Unabhängigen UN-Kommission Umwelt und Entwicklung erarbeitet wurde, ist die wichtigste Antwort auf die Herausforderungen der globalen Epoche (Hauff 1987). Aber real fristet es ein Alibidasein. Heute wird zwar

von nachhaltigem Wachstum, nachhaltiger Finanzpolitik oder nachhaltiger Mobilität gesprochen, aber im Kern steckt dahinter das Alte mit einem grünen Werbeanstrich. Anfangs wurde Nachhaltigkeit nicht verstanden, dann nicht ernst genommen und schließlich inhaltsleer übernommen.

Tatsächlich ist Nachhaltigkeit keine „Drei-Säulen-Theorie“, sondern rückt die physischen Grenzen unseres Handelns ins Zentrum. Nachhaltigkeit erweitert die Entscheidungen in Politik und Wirtschaft um eine zeitliche Perspektive (dauerhaft) und knüpft sie an qualitative Bedingungen (sozial- und umweltverträglich), um pfleglich und schonend, aber auch wirtschaftlich ertragreich mit den begrenzten Ressourcen der Erde umzugehen. Nachhaltigkeit verbindet Effizienz, Suffizienz und Konsistenz:

- *Effizienz*: Die massive Steigerung der Ressourcenproduktivität fördert Innovationen, erschließt neue Märkte und baut den produktionsnahen Dienstleistungssektor aus. Die Effizienzrevolution führt zu mehr Beschäftigung und qualitativer Wertschöpfung. Sie ist der erste Schritt, um den ökologischen Substanzverlust abzubremsen, die Realwirtschaft zu stabilisieren und Zeit für weitergehende Umbaumaßnahmen zu gewinnen.
- *Suffizienz*: Studien zeigen, dass eine absolute Begrenzung des Verbrauchs mit Effizienz alleine nicht möglich ist, da Rebound Effekte zu Mehrverbräuchen an anderer Stelle führen. Notwendig wird gleichzeitig eine Kultur des Maßhaltens, eine bewusste Orientierung auf ein Weniger als das maximal Erreichbare zu verstehen ist. Die Qualität wird über die Quantität gestellt.
- *Konsistenz*: Erst die Ausrichtung auf eine strikte (harte) Nachhaltigkeit verwirklicht die ökologische Verträglichkeit. Dazu müssen Innovationen beim Einsatz von Energie, Ressourcen und Materialien sowohl eine vollständige ökologische Kreislaufwirtschaft und das Solarzeitalter verwirklichen.

Nachhaltigkeit ist der Weg, um die Globalisierung zu gestalten und mehr Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlfahrt zu verwirklichen. Die Leitidee heißt: Handle so, dass die Wirkungen deiner Handlung verträglich sind mit der Permanenz echten menschlichen Lebens auf Erden. Das formulierte – in Anknüpfung an Immanuel Kant – der Philosoph Hans Jonas als ethischen Imperativ unserer Zeit. Tatsächlich können wir aus einer Entwicklung nicht erst dann lernen, wenn der Schaden eingetreten ist. Eine nachhaltige Entwicklung versucht bei Entscheidungen zu berücksichtigen, ob sie unserem Wissen über die Zukunft gerecht werden.

Nachhaltigkeit ist das Prinzip Verantwortung. Es berücksichtigt bei wichtigen Entscheidungen die berechtigten Ansprüche und Bedürfnisse künftiger Generationen. Es stellt die Frage, wie können sozialer Fortschritt und gesellschaftlicher Zusammenhalt mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verknüpft werden? In der globalen Welt sind nämlich *Ausgrenzung* und *Kurzfristigkeit* die Merkmale, wie der französische Soziologe *Alain Touran* herausgearbeitet hat (Touraine 1986). Die moderne Gesellschaft wird zur Gesellschaft der Ausgrenzung. Touraine spricht vom Verlust des Sozialen.

Dafür haben den letzten Jahrzehnten Deregulierung und Liberalisierung die Grundlagen gelegt.

Statt einer „permanenten Gegenwart, in der die sozialen Bindungen verloren gehen“ (Eric Hobsbawm) heißt Nachhaltigkeit deshalb, dass das, was draußen ist, einbezogen und berücksichtigt wird – die Natur, die künftigen Generationen, die Menschen im Süden der Erde. Deshalb gehen die drei großen Berichte der Vereinten Nationen vom Leitgedanken der Gemeinsamkeit aus – Gemeinsame Sicherheit, Gemeinsames Überleben, Gemeinsame Zukunft. Nachhaltigkeit beendet die Party auf Kosten der Natur, der Armen und der Zukunft. In diesem Sinne fordert der *Brundtland-Bericht*, die Bedürfnisse der heutigen Generationen in einer Weise zu berücksichtigen, dass auch künftige Generationen ihre Bedürfnisse angemessen befriedigen können. Dieser Gedanke der Gemeinsamkeit begann 1972 auf der UN-Konferenz *Umwelt des Menschen*, wo das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) ins Leben gerufen wurde (UNO 1972). Seitdem versteht sich die UNEP als Stimme der Natur und Umwelt. Die Leitlinie heißt, dass die wirtschaftliche Ordnung, die soziale Sicherheit und der Schutz der Natur in einem engen Zusammenhang zu sehen sind. Ende der 1980er Jahre rang sich die Weltgemeinschaft zu der Einsicht durch, dass eine globale Solidarität vonnöten ist, weil „alle Länder zu einem gemeinsamen Planeten gehören und eine gemeinsame Zukunft haben“ (UNO 1989). Kein Überleben ohne Frieden mit der Natur, kein Frieden zwischen Überfluss im Norden und Elend im Süden – diese fast banalen Erkenntnisse wurden zur Grundlage für den Erdgipfel von 178 Staatsmännern im Sommer 1992, der bis heute seinesgleichen sucht: die Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (BMU 1992). Dieser Gipfel wurde zur großen Hoffnung, das Ende der Ost-West-Konfrontation würde genutzt, um zu einer sozialen und ökologischen Weltordnung zu kommen.

Doch trotz der Agenda 21, der Leitidee der Nachhaltigkeit und des Klimarahmenabkommens gab es keine durchgreifenden Verbesserungen. Die Umweltgefahren werden zwar allgemein beschworen, aber zu dem, was notwendig wäre, die grundlegende Neuausrichtung auf eine nachhaltige Entwicklung, ist es bis heute nicht gekommen. Dabei gibt es durchaus ermutigende Fortschritte. Dazu gehören die 17 Sustainable Development Goals (SDGs), die für alle Staaten gelten. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sollen die Nachhaltigkeitsziele in eine nationale Strategie überführt werden. Ob sie ausreichend Schub für einen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft entwickeln kann, zeigt sich daran wie ernst sie die planetaren Grenzen nimmt und sich den Herausforderungen des Anthropozäns stellt.

Herausforderungen des Anthropozäns

Zukunft des Wirtschaftswachstums kritisch reflektieren

Zu Recht bekennt sich die Regierung zur internationalen Verantwortung, durch „unser Handeln verursachte Lasten in anderen Teilen der Welt zu berücksichtigen“ (Deutsche

Bundesregierung 2016). Die größte Herausforderung für eine nachhaltige Entwicklung bleibt allerdings weiterhin unangetastet: Die Bundesregierung hält am derzeitigen auf Wachstum basierenden Wirtschaftsmodell fest. Doch muss die Nachhaltigkeitsstrategie daran gemessen werden, ob sie die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen zur Basis der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung macht. Dieses Verständnis einer nachhaltigen Entwicklung sollte besonders bei Zielkonflikten zwischen Umwelt und Wirtschaftsinteressen handlungsleitend werden. Die Politik des Ausbalancierens zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Interessen funktioniert nicht. Auf lange Sicht werden die SDG 1 bis 3 nur verwirklicht, wenn wir der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen oberste Priorität einräumen. In diesem Sinne muss die Nachhaltigkeitsstrategie den Grenzen des Wachstums Rechnung tragen. Eine Politik, die weiterhin Wirtschaftswachstum zum Ziel macht, steht im Widerspruch zu den planetaren Grenzen (siehe auch Abbildung 2).

Unser Lebensstil und Wirtschaftssystem führen zu zahlreichen sozialen, ökologischen und ökonomischen Problemen in Deutschland wie in anderen Ländern und Gesellschaften. Eine kritische Auseinandersetzung über diesen Konflikt und konkrete und lösungsorientierte Auseinandersetzung über den notwendigen Wandel unseres Wirtschaftsmodells und über die Rolle Deutschlands zeigen sich in der Strategie nicht. Die Bundesregierung vermeidet konkrete Aussagen und erst Recht einen konkreten Richtungswechsel in zentralen nicht-nachhaltigen Politikfeldern wie Landwirtschaft, Verkehr, Flächen- und Ressourcenverbrauch, Energie, Handel und Finanzmarkt. Damit wird Nachhaltigkeit zum Begriff ohne Substanz.

Die Strategie bleibt leider auch hinter den Erkenntnissen zurück, die der Deutsche Bundestag in seinem Bericht der Enquete-Kommission „*Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität*“ zur Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch oder als Indikatorensatz zur Wohlstandsmessung vorgeschlagen hat (Deutscher Bundestag 2011).

In der Strategie fehlen Bezüge zu Suffizienz, stattdessen ist sie von einem einseitigen Blick auf technischen Fortschritt und Effizienz geprägt. Um nachhaltiges Wirtschaften effektiv zu erreichen, braucht es verbindliche Rahmensetzungen. Entsprechend sollte sich die Bundesregierung beispielsweise dafür einsetzen, dass die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die im Juni 2011 verabschiedet wurden, durch ein rechtsverbindliches internationales Instrument ergänzt werden.

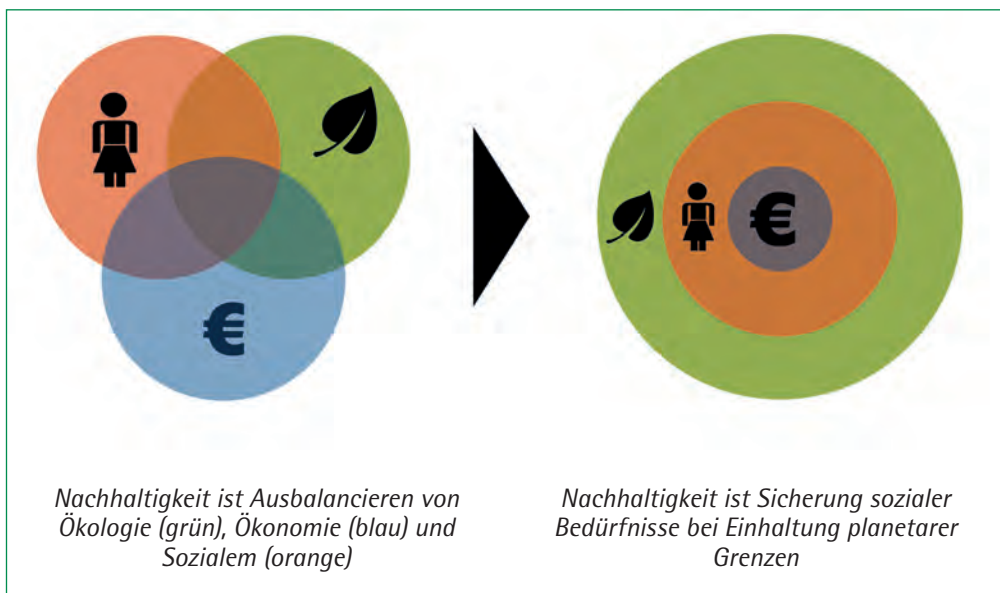
Nachhaltigkeitsverständnis ist veraltet

Es ist erfreulich, dass das Prinzip der planetaren Belastungsgrenzen Einzug in die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie gefunden hat. So wird beschrieben, dass „vor dem Hintergrund der Betrachtung der planetarischen Grenzen – insgesamt der Druck menschlicher Aktivitäten auf den Planeten abnehmen“ muss. Leider bleibt dieser Einfluss rein rhetorisch: Das Modell wird herangezogen zur Argumentation, es werden

jedoch keine kohärenten Schlüsse für die Erfassung von Indikatoren oder die Beschreibung von Maßnahmen gezogen. Konkret zeigt sich dies auch in der Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie: Die planetaren Grenzen werden aufgezeigt, es wird aber gleichzeitig unverbindlich von einem Zieldreieck der Nachhaltigkeit und damit die veraltete Metaphorik des Gleichgewichts zwischen Ökonomie, Ökologie und Sozialem verwiesen. Aus den Erkenntnissen der planetaren Belastungsgrenzen leitet sich jedoch ein gänzlich anders Nachhaltigkeitsverständnis ab: In einer physischen Welt sind die Ressourcen und Senken begrenzt. Nachhaltigkeit muss somit verstanden werden als ein Wirtschaften, das der Erfüllung sozialer Bedürfnisse dient und innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen stattfindet. Wie unterschiedlich diese Ansätze sind, ist in Abbildung 2 dargestellt.

Abb. 2: Nachhaltigkeitskonzepte – Ausbalancieren versus Grenzen einhalten.

Quelle: Kai Niebert



Die Unterscheidung zwischen den beiden Konzepten ist konstituierend: Das Konzept des Ausbalancierens ist gescheitert, da es immer zu Ungleichgewichten geführt hat. Im Zweifel wurden soziale, wie ökologische Bedürfnisse zugunsten eines Wirtschaftswachstums in den Hintergrund gedrängt. Die Erkenntnis des Vorhandenseins von physischen wie sozialen Belastungsgrenzen erfordert eine Politik, die klare Leitplanken setzt, in der ein Wirtschaften stattfinden kann. Sie erfordert eine Politik, die Ordnungs- und Finanzpolitisch klare Grenzen setzt und langfristigen Wohlstand ermöglicht.

Maßnahmen für mehr Kohärenz notwendig

Es ist erfreulich, dass zwei im Rahmen von Konsultationsverfahren von der Zivilgesellschaft geforderte Instrumente zur Schaffung von mehr Kohärenz Eingang in die Nachhaltigkeitsstrategie gefunden haben: Die Ressortbeauftragten für nachhaltige Entwicklung sowie die Kohärenzberichte der Ressorts. Es besteht die Hoffnung, dass die Ressortbeauftragten für nachhaltige Entwicklung künftig einen Beitrag zu dem Versprechen, die Politik insgesamt nachhaltiger zu gestalten, leisten können, indem sie auf Inkohärenzen und Zielkonflikte hinweisen. Denn in der Nachhaltigkeitsstrategie erkennt die Bundesregierung an, dass es zwischen einzelnen Zielen Spannungsfelder geben kann (Deutsche Bundesregierung 2016). Es wird allerdings nicht ausgeführt, wie Zielkonflikte inhaltlich aufgelöst oder nicht-nachhaltige Praktiken beendet werden können. Die Nachvollziehbarkeit würde steigen, wenn die Kohärenzberichte der Ressorts, analog zur Nachhaltigkeitsstrategie an den 17 SDG ausgerichtet werden und so auch mögliche Zielkonflikte aufdecken. In entscheidenden Fragen bleibt die Strategie jedoch unbestimmt.

Die Bundesregierung sollte einen jährlichen Kohärenzbericht vorlegen, der im Bundestag diskutiert und von der Zivilgesellschaft kommentiert werden kann. Sinnvoll wäre eine grundsätzliche, verbindliche Nachhaltigkeitsprüfung aller Gesetze und Verordnungen. Durch die Erweiterung der Managementregeln leistet die Bundesregierung zwar einen bedeutenden Beitrag für die Gesetzesfolgenabschätzung. Diese ersetzt allerdings keine politische Prüfung, die auf Initiative des Bundestages durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung, dessen Kompetenzen erweitert werden müssen, durchgeführt werden sollte.

Soziale Belastungsgrenzen einhalten

Die Verankerung des Prinzips „niemanden zurücklassen“ in der Neuauflage der Strategie ist ausdrücklich zu begrüßen. Während die Indikatoren hier deutlich geschärft werden sollen, findet die Strategie jedoch nicht ausreichend Maßnahmen, um die gesellschaftliche Kluft schließen zu können. Doch wir brauchen dringend Strategien, um das gesellschaftliche Auseinanderdriften in Deutschland und Europa zu stoppen. Nicht zuletzt in Zeiten von erstarkendem Rechtspopulismus muss viel konkreter gezeigt werden, wie dies erreicht werden soll.

Auch die Bekämpfung der weltweiten Ungleichheit und ein vernünftiger Umgang mit Migrations- und Vertreibungsbewegungen sind Aufgaben Deutschlands. Die Behauptung einer „ganz erheblichen Reduzierung der Todesfälle im östlichen Mittelmeer“ ist fragwürdig angesichts der UNHCR-Meldung, dass im Mittelmeer noch nie mehr Schutzsuchende ums Leben kamen als 2016. In der Nachhaltigkeitsstrategie sollte eine kritische Auseinandersetzung formuliert werden.

Indikatoren schärfen

Noch nie hat die Nachhaltigkeitsstrategie so viele nationale und internationale Indikatoren umfasst, wie in der aktuellen Neuauflage. Die Erreichung der Ziele soll künftig an 63 Indikatoren statt wie bisher an 38 gemessen werden. Allerdings sind diese nicht immer aussagekräftig. Eine wichtige Erkenntnis des Anthropozäns ist die Globalität der umweltpolitischen Herausforderungen. Nur zehn Indikatoren jedoch beziehen sich auf internationale Prozesse. Wichtige Bereiche wie Ernährung und Gesundheit werden nur mit nationalen Ziele und Indikatoren unterlegt, die globale Dimension dieser Problemfelder wird nicht erfasst. Außerdem wurden bei der Auswahl ökonomische Indikatoren bevorzugt, dadurch können soziale und ökologische Aspekte vernachlässigt werden.

Ein grundsätzliches Problem ist, dass Indikatoren, wie eine zukunftsfähige Energieversorgung nicht mit Zeitzielen hinterlegt sind, obwohl diese wie beim Anteil ökologischer Landwirtschaft in vorherigen Nachhaltigkeitsstrategien gesetzt wurden. Genauso muss kritisiert werden, dass das Erreichen eines Mindestanteils der öffentlichen Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen auf das Jahr 2030 verschoben wird. Für globale Lieferketten ist die Auswahl des Indikators nicht nachvollziehbar. So ist die Anzahl der im Textilbündnis mitarbeitenden Firmen kein ausreichendes Kriterium für Fortschritte bei der Schaffung menschenwürdiger Arbeit. In diesen und anderen Punkten bringt die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie die Umsetzung der SDG in und durch Deutschland nicht voran, auch wenn die Bundesregierung die Ziele und Indikatoren 2018 reflektieren und weiterentwickeln will.

Insgesamt ist es schwer nachvollziehbar, wieso nicht alle SDG-Unterziele in die Nachhaltigkeitsstrategie aufgenommen wurden. Hier eine Auswahl zu treffen, entspricht nicht dem Anspruch der SDG. Dass Deutschland auch nur zu einigen SDG-Indikatoren den Vereinten Nationen Bericht erstattet, widerspricht ebenfalls der Agenda 2030. Selbst wenn alle in der Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Ziele bis 2030 erreicht würden, wäre das nicht genug, um die SDG in und durch Deutschland umzusetzen. Die Bundesregierung wird deswegen nicht drum herum kommen, die Ziele zu verschärfen und zu ergänzen sowie einen übergeordneten Umsetzungsplan zu entwickeln, um den SDG gerecht zu werden.

Teilhabe ist deutlich verbessert

Die nationalistisch ausgerichteten Bewegungen in den USA, Europa und Deutschland zeigen, dass die anstehenden gesellschaftlichen Umbrüche, die eine Umsetzung der Agenda 2030 oder zumindest auch nur das Bremsen des Klimawandels mit sich bringen, zu großer Verunsicherung führen. Es gibt heute schon viele, die sich abgehängt fühlen. An dieser Stelle werden Partizipationsmöglichkeiten und Partizipationsfähigkeiten zentral. Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass sich die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie für mehr Partizipation der Zivilgesellschaft ausspricht. Es liegt im

Interesse der Zivilgesellschaft, dass sich das geplante Forum Nachhaltigkeit zu einer relevanten Plattform für Austausch und Dialog entwickelt. Die Beteiligung sollte inklusiv und entscheidungsrelevant gestaltet werden.

Das Vorhaben, Vertreter und Vertreterinnen einzelner gesellschaftlicher Gruppen „systematisch und transparent an der Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Staatssekretärsausschusses“ zu beteiligen, ist ein interessanter Schritt. Die Bundesregierung sollte bei der Beteiligung dem Anspruch der Agenda 2030 gerecht werden. Soll niemand zurückgelassen werden, muss sichergestellt werden, dass – repräsentiert durch ihre Verbände, Organisationen und Bündnisse – alle relevanten zivilgesellschaftlichen Gruppen vertreten sind und diese jeweils ihre Vertreter und Vertreterinnen selbst bestimmen können. Eine transparente und langfristige Planung ist unverzichtbares Merkmal bedeutsamer Partizipation.

Resümee

Die Nachhaltigkeitsstrategie ist entlang der 17 SDGs gegliedert, benennt Prioritäten, Indikatoren und geplante Maßnahmen. Für die Umsetzung wurden 63 Indikatoren aufgestellt, die mit Symbolen gekennzeichnet werden (für Ziel (nahezu) erreicht ein Sonnensymbol bis Entwicklung geht in die falsche Richtung ein Gewittersymbol). Ausgewiesen werden im Bericht 21 Sonnen- und neun Gewittersymbole. Die Bundesregierung verpflichtete sich in der so genannten „High-Level Support Group“, beispielgebend eine ambitionierte Umsetzung der SDG voranzutreiben. Auch auf EU-Ebene will sie eine „Vorreiterrolle“ einnehmen. Doch dafür reichen die aufgezeigten nationalen Anstrengungen bei weitem nicht aus:

Die Nachhaltigkeitsstrategie wird der Dringlichkeit und dem Anspruch der UN-Agenda 2030 jedoch nicht gerecht. Auch greift sie zwar rhetorische aktuelle umweltpolitische Erkenntnisse des Anthropozäns und der planetaren Grenzen auf, setzt diese aber nicht in Indikatoren, Ziele und Maßnahmen um. Klare Ziele für die Reduktion des Umweltverbrauchs bis 2030 fehlen weitgehend. Die Bundesregierung stellt nicht einmal verbindliche Ziele in zentralen Bereichen auf. Auch deshalb erheben wir die Forderung, dass die Leitidee der Nachhaltigkeit einen Verfassungsrang bekommen muss, damit sie endlich ernst genommen wird.

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie spielt, obwohl sie vom Bundeskanzleramt koordiniert wird, kaum eine Rolle in der politischen Praxis. Genau hier liegt ein zentrales Problem: Deutschland ist mit der Unterzeichnung der Agenda 2030 internationale Verpflichtungen eingegangen, die Nachhaltigkeitsstrategie ist als Chefsache im Kanzleramt angesiedelt. Doch solange sie nicht zur Leitlinie von Politik wird, ist sie ein stumpfes Schwert.

Die Bundesregierung geht derzeit den Weg des geringsten Widerstands, statt mutig einen sozial-ökologische Umbau anzuschieben. Eine Politik, die sich am Ziel des Wirtschaftswachstums orientiert, steht im Widerspruch zu den begrenzten Ressourcen.

Die Bundesregierung hat keine Strategie der Dekarbonisierung, auch keine für eine Verkehrswende oder eine ökologische Landwirtschaft. Auch in der Entwicklungszusammenarbeit oder der EU-Politik bleibt sie weit hinter dem Notwendigen zurück.

Betrachtet man die Nachhaltigkeitsstrategie als vorläufig und erkennt an, dass eine Überarbeitung der Ziele und eine Ergänzung durch neue Indikatoren für das Jahr 2018 geplant sind, müssen folgende Herausforderungen angegangen werden, um ein Deutschland, das innerhalb der planetaren Grenzen lebt und wirtschaftet, zu ermöglichen:

- Ein klarer Fahrplan in ein Hundertprozent-Erneuerbares-Zeitalter ist dringend geboten. Die Bundesregierung hat das Ziel, den Klimawandel möglichst auf 1,5 °C, maximal auf 2 °C zu begrenzen, zum Maßstab ihrer Klimapolitik erklärt. Im Hinblick auf die SDG 7 und 13 muss die Bundesregierung deshalb einen verbindlichen Ausstiegsfahrplan aus der Nutzung von Kohle in die Nachhaltigkeitsstrategie aufnehmen.
- Im Verkehr steigen die CO₂-Emissionen nach wie vor. Eine Wende ist unabdingbar mit dem ersten Schritt des Abbaus klimaschädigender Subventionen, der Senkung der CO₂-Grenzwerte für Pkw und Nutzfahrzeuge und die Einhaltung der Schadstoffgrenzen für Feinstaub und Stickoxide eingehalten werden (SDG 11 und 13). Konkret heißt dies: Minus 40 % CO₂ im Verkehr bis 2030 und keine neuen Verbrennungsmotoren ab 2030.
- Die Bundesregierung muss ihren Spielraum nutzen, um die EU-Agrarförderung sozial und ökologisch zu gestalten, und sich in diesem Sinne für eine Reform der EU-Agrarpolitik nach 2020 einsetzen. Die EU-Agrarzahle sind gesellschaftliche Ziele zu verfolgen, das heißt eine ökologische und bäuerliche Landwirtschaftsförderung.
- Die noch unerreichten Ziele der nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt (NBS) sind bis 2030 zu erreichen (SDG 15). Weiterhin sind gesetzliche Regelungen, Subventionsprogramme und ministerielle Zuständigkeiten eindeutig und transparent auf die Erhaltung der Biodiversität auszurichten.
- Der Ressourcenverbrauch und besonders der Primärrohstoffverbrauch pro Kopf muss weitaus deutlicher als bisher ermittelt und absolut reduziert werden (SDG 8 und 12), z. B. durch eine Verlängerung der gesetzlichen Gewährleistungsfristen bei Geräten und eine Steigerung der Recyclingquoten.

Die Nachhaltigkeitsstrategie braucht eindeutige Indikatoren und Ziele zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, die verbindlich sind und umgesetzt werden. Solange umweltschädliches Verhalten mit 57 Milliarden Euro vom Bund subventioniert wird, ist Nachhaltigkeit immer ein Schwimmen gegen den Strom. Ohne die Abschaffung dieser Subventionen kann eine Nachhaltigkeitsstrategie nur scheitern.

Literatur

- BMU (1992): Beschlüsse der UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung. 1992
- Crutzen, P. J. (2002): Geology of mankind. *Nature*, 415(6867), 23–23
- Deutsche Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016
- Deutscher Bundestag (2011): Abschlussbericht der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Berlin
- Fromm, E. (2010): Haben oder Sein. dtv
- Griggs, D./Stafford-Smith, M./Gaffney, O./Rockstroem, J./Oehman, M. C./Shyamsundar, P. et al. (2013): Sustainable development goals for people and planet. *Nature*, 495 (7441), 305–307
- Hauff, V. (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven: Eggenkamp
- Lenz, S. (1988): Am Rande des Friedens. Frankfurt/Main: Börsenverein des Deutschen Buchhandels
- Müller, M./Zimmer, M. (2011): Die Ideengeschichte des Fortschritts. In Abschlussbericht der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Berlin
- Schwägerl, C. (2010). Menschenzeit: Zerstören oder gestalten? Die entscheidende Epoche unseres Planeten. München: Riemann-Verlag
- Steffen, W./Broadgate, W./Deutsch, L./Gaffney, O./Ludwig, C. (2015a): The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration. *The Anthropocene Review*, 2053019614564785. <http://doi.org/10.1177/2053019614564785>
- Steffen, W./Richardson, K./Rockstrom, J./Cornell, S. E./Fetzer, I./Bennett, E. M. et al. (2015b): Sustainability. Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223), 1259855
- Touraine, A. (1986): Krise und Wandel des sozialen Denkens. In: Johannes Berger (Hrsg.): Die Moderne. Soziale Welt. Sonderband 4
- UNO (1972): Resolution 27/2997. New York
- UNO (1989): Beschlüsse der Generalversammlung. New York
- Wijkman, A./Rockstrom, J. (2012): Bankrupting Nature. Routledge, London

Michael von Hauff

Mit ökonomischem Blick auf die Nachhaltigkeitsstrategie

Die ökonomischen Bezüge wurden sowohl in der ersten nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands als auch in der Neuauflage von 2016 recht ausführlich berücksichtigt. In der Neuauflage finden die ökonomischen Bezüge entsprechend der Anlehnung an die Sustainable Development Goals in den Zielen 8, 9 und 12 Eingang. Besondere Aufmerksamkeit verdient das Ziel 8 „Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern“. Hier geht es auch um die Frage des adäquaten Indikators für Wachstum.

Verortung der ökonomischen Perspektive

Die Dreidimensionalität nachhaltiger Entwicklung zielt darauf ab, die ökonomische, ökologische und soziale Dimension zu einem Gleichgewicht zusammenzuführen. Dadurch soll es – im Idealfall – zu einem Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen kommen, das zu einer langfristigen stabilen Entwicklung einer Volkswirtschaft führt. Teilweise wird die Kultur als vierte Dimension mit eingefügt, die in diesem Kontext jedoch in die soziale Dimension integriert wird. Im Rahmen einer Analyse der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist es jedoch durchaus angemessen zu analysieren, wie die ökonomische Dimension inhaltlich ausgerichtet ist und in welchem Maße sie den Ansprüchen nachhaltiger Entwicklung genügt. Dabei ist nicht zu erwarten – und es ergäbe natürlich auch keinen Sinn – die ökonomisch relevanten Aspekte nur in einem Kapitel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auszuführen bzw. abzuhandeln. Vielmehr reichen die ökonomischen Aspekte in vielfältiger Weise in verschiedene Bereiche einer Gesellschaft, aber auch in internationale Beziehungen hinein, und werden dort jeweils aufgeführt und integriert.

Im Kontext nachhaltiger Entwicklung stellt sich dennoch die Frage, ob in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bzw. in der aktuell vorliegenden Neuauflage von 2016 die Ausführungen zur ökonomischen Dimension einen Beitrag zu einem Gleichgewicht mit der ökologischen und sozialen Dimension leisten können. Diese Frage ist insofern von großer Relevanz, als das ökonomische Denken und Handeln sowohl in der Gesellschaft als auch in der Politik eine starke Dominanz aufweist. Dagegen nehmen die ökologische und soziale Dimension auch in der sozialen Marktwirtschaft eher eine nachgeordnete Position ein. Die deutsche Bundesregierung legte 2002 ihre erste nationale Nachhaltigkeitsstrategie vor. Daher ist die ursprüngliche Nachhaltigkeitsstrategie im folgenden Kapitel auch der Ausgangspunkt für eine Analyse der ökonomisch relevanten Ausführungen bzw. Forderungen. Es geht darum, in welchen Zusammenhängen diese ökonomischen Bezüge eingebracht wurden. In Kapitel drei wird dann der Fortschrittsbericht von 2016, der ganz wesentlich auf den Sustainable Development Goals (SDGs), das heißt auf der Agenda 2030 basiert, ebenfalls auf die ökonomischen Schwerpunkte hin analysiert. Dabei lässt sich dann vergleichend feststellen, ob zwischen der ursprünglichen und der aktuellen Strategie unterschiedliche Akzente bzw. neue Ausrichtungen festzustellen sind. Im letzten Abschnitt geht es darum, die wesentlichen Erkenntnisse dieses Beitrages zusammenzuführen. Die Ausführungen dieses Beitrages beschränken sich jedoch nicht nur auf die Darstellung der ausgewählten Teile der beiden Berichte, sondern setzen sich auch konstruktiv kritisch damit auseinander, in welchem Maße sie den Anforderungen nachhaltiger Entwicklung gerecht werden.

Die Nachhaltigkeitsstrategie 2002

In der ursprünglichen Version der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands von 2002 mit dem Titel „Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nach-

haltige Entwicklung“ wird in verschiedenen Abschnitten ein Bezug zu ökonomischen Themenschwerpunkten hergestellt. Die folgenden Ausführungen werden jedoch nicht jeden einzelnen Bezug zu der ökonomischen Dimension aufzeigen, sondern sich auf einige wesentliche Schwerpunkte konzentrieren. Dabei stellt sich natürlich immer wieder die Frage, wie ausdifferenziert die einzelnen Argumentationslinien in den Berichten sein sollten, um den Bezug zu dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung deutlich zu machen. Auch dies wird exemplarisch aufgezeigt.

Einen klaren ökonomischen Bezug hat der Abschnitt zur „*Generationengerechtigkeit*“. Dort wird in Abschnitt C „Nachhaltig wirtschaften“ die zentrale Frage gestellt: „Investieren wir in unsere Zukunft oder die unserer Kinder oder konsumieren wir das Saatgut für morgen?“ (S. 11). Hier wird zunächst kritisch festgestellt, dass im Bundeshaushalt jeder fünfte Euro aus Steuereinnahmen für Zinsen für die Schulden ausgegeben werden muss. Dies verringert beispielsweise die Ausgaben für wichtige Bereiche wie Bildung und Forschung. Daraus ergibt sich die Forderung, aus der Schuldenfalle herauszukommen. Das Ziel ist, über eine Verringerung der Neuverschuldung einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur so könne den folgenden Generationen ihre Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit zurückgegeben werden. Hierzu wurde jedoch immer wieder kritisch angemerkt, dass diesem Ziel aus ökonomischer Perspektive nicht per se zugestimmt werden kann. Eine restriktive Sparpolitik kann wichtige öffentliche Investitionen verhindern, was sich für die heutige, aber auch für zukünftige Generationen negativ auswirken kann (Hagemann u. a. 2016). Insofern ist „eine schwarze Null“ per se im Kontext nachhaltiger Entwicklung ein fragwürdiges Ziel.

Im Zusammenhang mit der Generationengerechtigkeit wird in der Nachhaltigkeitsstrategie auch die Frage gestellt, wo in Zukunft mehr auf die Eigenverantwortung der Betroffenen gesetzt werden sollte. Die Frage ist: Wo benötigen Menschen tatsächlich Unterstützung, um den Strukturwandel zu bewältigen? Daraus ergibt sich die schon in der Vergangenheit immer wieder gestellte Frage, wie der Strukturwandel wirtschaftlich erfolgreich und sozial verträglich gestaltet werden kann. Strukturwandel soll also als Chance verstanden werden, der auch zukünftigen Generationen die Möglichkeit eröffnet, wirtschaftlich erfolgreich zu handeln. Dabei besteht die Herausforderung darin, die relevanten Politikfelder so zu integrieren, „dass wirtschaftliches Wachstum, stabile Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Umweltschutz Hand in Hand gehen“ (S. 13). Die Umsetzung dieser zentralen Forderung wird dagegen nicht aufgezeigt. Diese Herangehensweise lässt sich jedoch mit dem traditionellen ökonomischen Denken nicht realisieren (von Hauff 2015).

Die weiteren Ausführungen zu der ökonomischen Dimension haben einen stark normativen Charakter, indem festgestellt wird, dass in einer langfristigen volkswirtschaftlichen Betrachtung die Zielkonflikte, zum Beispiel zwischen ökonomischen und ökologischen Belastungen, deutlich abnehmen. Eine Volkswirtschaft profitiert langfristig von einer umweltverträglichen und ressourcenschonenden Produktion. Dies ist theoretisch hinreichend belegt (Jackson 2013, S. 93ff.). In der Praxis setzt sich diese

Erkenntnis jedoch nur sehr langsam durch. Das gilt besonders bei vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU). Somit fehlt auch hier ein Hinweis auf die konkrete Umsetzung (vgl. hierzu die Beiträge in Reller 2013).

Es wird jedoch zumindest gefordert, dass in einer Marktwirtschaft die richtigen Signale gesetzt werden sollten, wozu rechtliche Gebote und Verbote gehören, aber auch die Signalwirkung, die von Preisen ausgeht. Danach müssen Preise die Knappheit der natürlichen Ressourcen und die Kosten der Umweltbelastung widerspiegeln. Auch hier lässt sich zwischen der theoretischen Erkenntnis und der praktischen Umsetzung noch eine große Kluft feststellen, die sich besonders bei KMU nur langsam verringert (von Hauff 2011). Schließlich wird gefordert, dass im Rahmen einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung Unternehmen für ihre Produktion und ihre Produkte die Verantwortung übernehmen müssen. Hierzu bieten Umweltmanagementsysteme die Möglichkeit, zum Beispiel energiesparende Herstellungsverfahren zu identifizieren und umzusetzen. In diesem Kontext fehlt in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie jedoch ein Hinweis auf die Verantwortung der Konsumenten.

Die wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Zukunftsvorsorge ist, entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie gute Investitionsbedingungen zu schaffen, um dadurch Wohlstand dauerhaft zu sichern. Dabei gilt der Grundsatz, dass nur attraktive Rahmenbedingungen für Investitionen dazu führen, wirtschaftlich leistungsfähig zu bleiben, ein hohes Beschäftigungsniveau zu erreichen und eine moderne, innovative Wirtschaftsstruktur zu sichern. Der Indikator hierfür ist die Investitionsquote, die in den 1990er Jahren zwischen 21,3 und 23,4% lag. Sie spiegelt das Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) wider. Dabei gilt jedoch zu berücksichtigen, dass nicht alle Investitionen umweltfreundlich sind bzw. zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Hier bedarf es also zumindest einer Spezifizierung nach umweltfreundlichen und umweltbelastenden Investitionen.

Ein weiterer Indikator in diesem Kontext sind die privaten und öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Nachhaltigkeitsstrategie macht deutlich, dass Deutschland in den 1990er Jahren hinter Japan und den USA zurücklag. Zur Begründung der Bedeutung dieses Indikators wird festgestellt, dass Innovationen das Fundament für wachsenden Wohlstand und zugleich Voraussetzung für ein effizientes und damit umweltverträgliches Wirtschaften sind. Diese Formulierung ist jedoch ungenau, da nicht jede Innovation zur Umweltentlastung beiträgt (von Hauff 2014, S. 67 ff.). Insofern birgt dieser Indikator die Gefahr, wonach der Eindruck entsteht, dass eine Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt grundsätzlich einen positiven Beitrag zur ökologischen Dimension von Nachhaltigkeit leistet.

In dem Indikatorenteil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird schließlich noch unter der Kategorie Lebensqualität der wirtschaftliche Wohlstand aufgeführt. Das Ziel besteht darin, die Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich zu steigern. Der Ausgangspunkt hierbei ist, dass eine steigende Wirtschaftsleistung einen zentralen In-

dikator für zunehmenden Wohlstand in der Gesellschaft bildet. Der Indikator hierfür ist das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, der umwelt- und sozialverträglich steigen soll. Dabei wird durchaus erkannt, dass mit wirtschaftlichem Wachstum ein steigender Verbrauch begrenzter Ressourcen und eine zunehmende Umweltverschmutzung verbunden sein können. Weiterhin kann bei einem wachsenden BIP pro Einwohner die Ungleichverteilung von Einkommen, d.h. die Einkommensdisparität zunehmen, wie in einer Reihe von Publikationen ausführlich nachgewiesen wurde (OECD 2008, 2011, 2014). Dies würde dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung nach mehr Gerechtigkeit widersprechen.

Dennoch wird dieser Indikator auch in dem Indikatorenbericht 2014 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vom Statistischen Bundesamt wieder aufgeführt. Wirtschafts- und finanzpolitische Reformen wie zum Beispiel die Steuerreform haben zwar zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für ein steigendes Bruttoinlandsprodukt beigetragen. Aus den oben genannten Gründen wird jedoch in zunehmendem Maße bezweifelt, dass dieser Indikator für die nachhaltige Entwicklung geeignet ist. Daher wurden verschiedene Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt, die den Indikator BIP pro Einwohner ablösen bzw. ergänzen sollen (von Hauff 2015).

In dem Abschnitt IV „Internationale Verantwortung“ geht es u.a. um Chancen und Risiken der Globalisierung. Ausgangspunkt hierbei ist, dass nationale Nachhaltigkeitsstrategien um eine weltweite Strategie für nachhaltige Entwicklung zu ergänzen bzw. zu erweitern sind. Dabei geht es beispielsweise um die Verfügbarkeit von sauberem Trinkwasser und fruchtbaren Böden für viele Entwicklungsländer, die Grundlage ihrer wirtschaftlichen Entwicklung ist. Viele Probleme, besonders in Entwicklungsländern, konnten bisher noch nicht hinreichend bewältigt werden. Die Folgen davon „betreffen uns alle“ (S. 42). Als besonders negativ sind die Folgen des Klimawandels wie Stürme, Überflutungen, Dürre und Wüstenbildung zu nennen, deren Intensität noch weiter zunehmen wird.

Einige der Trends sind mit der Globalisierung der Weltwirtschaft verbunden. Sie werden in der Nachhaltigkeitsstrategie wie folgt thematisiert: Das weit verbreitete Unbehagen gegenüber der Globalisierung wird auf die international tätigen Unternehmen mit ihren Kapitalbewegungen und Investitionen bezogen, womit sie massiven Einfluss auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vieler Länder nehmen. Vielfach wird auch die kulturelle Dimension der Globalisierung kritisiert, da sie die überwiegend westlich geprägten Konsumstile fördern und zu einer Marginalisierung einheimischer Kulturen, Sprachen und Gebräuche führen.

Dabei lässt sich beobachten, dass die politische Entwicklung nicht mit der wirtschaftlichen Entwicklung Schritt halten konnte. Daraus begründet sich in der Nachhaltigkeitsstrategie die Forderung: „Es gilt daher, das gemeinsame Handeln auf überstaatlicher Ebene, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, anderer internationaler Institutionen und regionaler Organisationen weiterzuentwickeln und dabei die Entwicklungsländer gleichberechtigt einzubeziehen“ (S. 44). Eine

der zentralen Forderungen ist, Entwicklungsländer stärker in den Welthandel, in den globalen Umweltschutz und die internationalen Finanzmärkte einzubeziehen. Internationale Abkommen wie beispielsweise das Kyoto-Protokoll, aber auch die anerkannten Standards zur Bekämpfung des Terrorismus, werden positiv erwähnt. Hierbei stellt sich natürlich die Frage, welche Entwicklungen als positiv bezeichnet werden können. Ein besonderer Handlungsbedarf wird beispielsweise im Kontext der Politik der Welthandelsorganisation (WTO) gesehen.

Bei der Darstellung der Chancen der Globalisierung kommt es teilweise zu einer recht allgemeinen Argumentation, die einen normativen Charakter hat. Dieser unterscheidet sich von den realen Entwicklungstendenzen ganz wesentlich. Danach bietet der Welthandel auch Entwicklungsländern große Chancen für ihre wirtschaftliche Entwicklung. Weiterhin wird argumentiert, dass der Wohlstand unseres Landes als Exportnation ganz wesentlich auf einem liberalen Welthandel beruht. Häufig können von der Arbeitsteilung Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen Nutzen erzielen.

Einschränkend wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Vorteile der Globalisierung heute sehr ungleich verteilt sind. Globalisierung sollte also zu einer für alle Menschen positiven Entwicklung führen. Daher setzt sich die Regierung Deutschlands dafür ein, dass Entwicklungsländer „gleichberechtigt die Rahmenbedingungen der Globalisierung mitgestalten können“ (S. 46). Deutschland ist ebenfalls darum bemüht, dass die WTO künftig auch Fragen des Umweltschutzes und der Arbeitnehmerrechte einbezieht. „Es geht also um die Verankerung eines globalen sozialen, ökonomischen und ökologischen Ordnungsrahmens, damit die Globalisierung nachhaltige Entwicklung fordert.“ Ob und in welchem Maße sich dies im Rahmen der bestehenden Weltwirtschaftsstruktur realisieren lässt, erscheint recht fragwürdig, obwohl die Forderung in der Präambel der WTO verankert ist.

Die Neuauflage 2016

Analog zur Betrachtung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 beschränkt sich die Analyse des Fortschrittsberichts 2016 ebenfalls nur auf zentrale ökonomische Aspekte und auf ihre Eingliederung und Interpretation. Für eine Betrachtung und Bewertung der ökonomischen Aspekte in dem Fortschrittsbericht 2016 ist es notwendig, die Neuorientierung kurz vorzustellen. Die Fortschreibung des Nachhaltigkeitsberichts 2016 steht ganz im Zeichen der „Agenda 2030“ für nachhaltige Entwicklung, d. h. sie ist auf die SDGs ausgerichtet.

Die Neuorientierung basiert auf dem Grundsatz, dass sich im Herbst 2015 alle Länder auf die SDGs verständigt haben und diese in allen Politikbereichen umsetzen sollen. Damit stellt die Agenda 2030 den Orientierungsrahmen für eine weltweite nachhaltige Entwicklung sowohl für Entwicklungs- als auch für Industrieländer dar. Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung wird wie folgt konkretisiert: „Ziel ist eine Welt, in der wirtschaftlicher Wohlstand für alle einhergeht mit sozialem Zusammenhalt und

dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen; eine Welt, die sich der Generationengerechtigkeit und dem friedlichen Miteinander der Völker verpflichtet fühlt“ (S. 17).

Auch in dem Fortschrittsbericht werden die strukturellen Veränderungen bzw. Herausforderungen genannt, die im Kontext der Agenda 2030 zu bewältigen sind. Wirtschaftlich-strukturelle Veränderungen werden in den nächsten Jahren ganz wesentlich durch die Digitalisierung der Wirtschaft, Arbeitsorganisation und Gesellschaft, aber auch die Wissensintensivierung, die zunehmende Vernetzung von Systemen, neue Kooperationsmodelle sowie durch einen Wandel der Nachfrage vorangetrieben. Innovationsfreudigkeit und technologischer Wandel sind für eine nachhaltige Zukunft von großer Bedeutung, wenn es darum geht, Verbesserungen in den Bereichen Mobilität, natürliche Ressourcen, Gesundheit, Ernährung, Urbanisierung und Kooperation zu erreichen.

Im Mittelpunkt des Fortschrittsberichts 2016 stehen die 17 SDGs der Agenda 2030. Die Stärke der Agenda 2030 wird darin gesehen, dass die wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimension nachhaltiger Entwicklung miteinander verknüpft werden. Dies ist durch einen Multi-Akteurs-Ansatz (Multi-Stakeholder-Approach) möglich, der neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren von Wirtschaft und Gesellschaft und den politisch für die Umsetzung der Agenda Verantwortlichen erfordert. Die Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 gilt als die durchgreifendste Weiterentwicklung seit dem Beschluss der Strategie von 2002. Die Analyse der Indikatoren und Ziele der Strategie erfolgt weiterhin durch das Statistische Bundesamt. Somit ist das Statistische Bundesamt für die Beurteilung des Standes und der Entwicklung zuständig und bewertet den Trend der Zielerreichung.

In dem neuen Zielsystem der Strategie ist aus ökonomischer Perspektive neben dem SDG 9 (eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen) (S. 143 ff.) und dem SDG 12 (Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen) (S. 170 ff.) besonders das SDG 8 „Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern“ (S. 122 ff.) relevant. Das SDG 8 soll hier näher betrachtet werden.

Abb 1: SDG 8. Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016

Nr. (neu)	Indikatorenbereich <i>Nachhaltigkeitspostulat</i>	Indikatoren
8.1	Ressourcenschonung <i>Ressourcen sparsam und effizient nutzen</i>	Gesamtrohstoffproduktivität: (BIP+Importe)/Raw Material Input (RMI)

8.2a/b	Staatsverschuldung <i>Staatsfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen</i>	Finanzierungssaldo
8.2b		Struktureller Finanzierungssaldo
8.2c		Öffentlicher Schuldenstand Verhältnis in % zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen
8.3	Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge <i>Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten</i>	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP
8.4	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit <i>Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern</i>	BIP je Einwohner
8.5a	Beschäftigung <i>Beschäftigungsniveau steigern</i>	Erwerbstätigenquote insgesamt (20 bis 64 Jahre)
8.5b		Erwerbstätigenquote Ältere (60 bis 64 Jahre)
8.6	Globale Lieferketten <i>Menschenwürdige Arbeit weltweit ermöglichen</i>	Anzahl der Mitglieder des Textilbündnisses

Es werden nun exemplarisch wichtige Inhalte und politische Prioritäten vorgestellt. Eine erste Orientierung der Ziele und einiger Schwerpunkte der Regierung gibt folgendes Zitat: „Grundlegende Ziele einer nachhaltigen, international wettbewerbswidrigen sowie umwelt- und sozialverträglichen Wirtschaft wurden u.a. im Energiekonzept, im Deutschen Ressourceneffizienzprogramm und in der Nationalen Politikstrategie Bio-ökonomie erarbeitet. Die nationale Forschungsagenda „Green Economy“ soll auch zu diesem Zweck als Leitbild für eine nachhaltige, weil international wettbewerbsfähige, umwelt- und sozialverträgliche Wirtschaft ermitteln. Die Realisierung einer Green Economy erfordert veränderte Produktions- und Konsumweisen, damit auch weltweit für die kommenden Generationen Wohlstand und eine hohe Lebensqualität gesichert werden können“ (S. 123). Kritisch anzumerken ist, dass der etwas unvermittelte Bezug zur Green Economy sich für den weniger informierten Bürger kaum erschließt. Es bleibt ebenso unklar, ob Green Economy und nachhaltige Entwicklung hier synonym verwendet werden.

Auf nationaler und internationaler Ebene geht es besonders um folgende Indikatoren-bereiche und Indikatoren und deren Begründung, wie sie bereits in der Tabelle aufgeführt wurden:

Ressourcenschonung (8.1): Das Ziel ist es, die Ressourcen sparsam und effizient zu nutzen. Die Gesamtrohstoffproduktivität (BIP+Importe/Raw Material Input RMI) ist ein produktionsbezogener Indikator für die Rohstoffeffizienz einer Volkswirtschaft. Die Erweiterung von der Rohstoffproduktivität zur Gesamtrohstoffproduktivität begründet sich daraus, dass bei der Gesamtrohstoffproduktivität neben den abiotischen auch die biotischen Rohstoffe berücksichtigt werden. Dadurch kann der gesamte damit zusammenhängende Primärrohstoffeinsatz berücksichtigt werden. Die Relevanz der Rohstoffproduktivität wird damit begründet, dass die Entnahme von Rohstoffen immer mit einer Beeinträchtigung der Natur verbunden ist. Die Bundesregierung hat daher im Rahmen des Deutschen Rohstoffeffizienzprogramms (ProgRes) II im Jahr 2015 das Ziel gesetzt, dass die Gesamtrohstoffproduktivität weiter steigen soll.

Staatsverschuldung (8.2 a/b): Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) der Europäischen Union fordert von den Mitgliedsstaaten, den gesamtwirtschaftlichen Haushalt mittelfristig auszugleichen. Hierzu sollen verbindliche Ziele festgesetzt werden. Weiterhin werden durch den Pakt finanzpolitische Obergrenzen für das Haushaltsdefizit und den Schuldenstand vorgegeben. Die Indikatoren hierfür sind das Staatsdefizit (gesamtwirtschaftlicher Finanzierungssaldo in % des BIP) und das strukturelle Defizit (derjenige Teil des Staatsdefizits, der nicht auf konjunkturelle Schwankungen zurückzuführen ist). Der Referenzwert für die maximale Schuldenstandsquote wurde auf 60% festgelegt. Dies entspricht auch der Zielwertobergrenze des Indikators der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016.

Schuldenstand (8.2c): Eine weitere Kategorie für die Solidität der Staatsfinanzen ist der öffentliche Schuldenstand (Indikator: Schuldenstand in % zum BIP). Die Tragfähigkeit des Schuldenstandes unterscheidet sich von Land zu Land und hängt ganz wesentlich von der Wirtschaftskraft und der demografischen Entwicklung eines Landes ab. Für den Schuldenstand in Deutschland lässt sich feststellen: „Der Bund verringerte seine Schulden erstmals im Jahr 2015 um 24,6 Milliarden € auf 1.359 Milliarden €“ (S. 132).

Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge (8.3): Der Indikator hierfür ist das Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum nominalen BIP. Dieser Indikator wird auch als Investitionsquote bezeichnet. Die zukünftige Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft hängen ganz wesentlich von den Investitionen der Unternehmen und des Staates ab. Daher geht es um die Frage, welcher Anteil der volkswirtschaftlich geschaffenen Werte für Investitionen aufgebracht wird. Investitionen tragen ganz wesentlich dazu bei, das Potenzialwachstum zu stärken. Dadurch lässt sich der Wohlstand dauerhaft sichern.

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (8.4): Die Wirtschaftsleistung wird durch den Indikator BIP je Einwohner gemessen. Das Bruttoinlandsprodukt misst den Wert der erwirtschafteten Leistungen im Inland. Das Ziel ist ein stetiges und angemessenes Wachstum,

wie es bereits in dem Stabilitätsgesetz von 1967 formuliert wurde. Erst später wird festgestellt, dass Wohlstand mehr als Wirtschaftswachstum ist. Dabei wird unter anderem auf die Problematik der Verteilung von Wachstum und die Umweltbelastung eingegangen. Schließlich wird festgestellt: „Die Agenda 2030 sieht in Unterziel 17.19 vor, aufbauend auf bestehende Initiativen bis 2030 Fortschrittsmaße für nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten, die das BIP ergänzen. Die Bundesregierung wird die Prüfung dazu weiter vorantreiben, ob und ggf. wie eine solche Ergänzung mit Orientierung an anderen Wohlfahrtsmaßstäben erfolgen kann.“ (S. 137). Somit bleibt eines der kontroversesten Themen, ob das Bruttoinlandsprodukt durch einen Wohlfahrtsindikator ergänzt werden soll, wie dies seit Jahren von Experten gefordert wird, offen.

Beschäftigung (8.5a/b): Der Indikator für die Beschäftigung, die Erwerbstätigenquote, beschreibt den Anteil der Erwerbstätigen an dem Erwerbstätigenpotenzial. Die Erwerbstätigenquote kann nach den Altersgruppen 20 bis 64 und 60 bis 64 differenziert werden. Im Prinzip geht es um eine breite Erwerbsbeteiligung der erwerbsfähigen Bevölkerung, die dazu beiträgt, Arbeitslosigkeit zu verringern bzw. Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Sie ist für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft von großer Bedeutung. Durch den demographischen Wandel kann es einerseits zu einem Mangel an Fachkräften in Deutschland kommen und andererseits zu steigender Arbeitslosigkeit bei den gering Qualifizierten. Daher geht es darum die vorhandenen Arbeitskräftepotenziale künftig besser auszuschöpfen. Das Ziel ist es, die Erwerbstätigenquote bis 2030 auf 78 % und jene der älteren (60 bis 64-Jährige) auf 60 % zu erhöhen.

Globale Lieferketten (8.6): Da die Produktion oft in Ländern mit niedrigen Sozial- und Umweltstandards erfolgt, wird Lieferketten im Kontext nachhaltiger Entwicklung eine zunehmende Bedeutung beigemessen. Dabei geht es entsprechend um die Konkretisierung und Einhaltung von Nachhaltigkeitsanforderungen, die u.a. durch Multi-Stakeholder-Initiativen gefördert werden sollen. Hervorzuheben ist das Textilbündnis. Entsprechend dem Indikator sollen sich bis Ende 2017 mindestens 75% der Handelsunternehmen des deutschen Einzelhandelsmarktes für Textilien und Bekleidung an dem Bündnis beteiligen. Weiterhin ist die Bundesregierung bestrebt, die Verbreitung von Nachhaltigkeitsstandards in globalen Lieferketten u.a. durch Multi-Stakeholder-Initiativen zu fördern. „Nur im Verbund mit Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften und Regierungen können die globalen Herausforderungen gelöst werden“ (S. 141/142).

Wie schon erwähnt, hat das SDG 9 „eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen“ ebenfalls einen ökonomischen Bezug und kann als Ergänzung zu dem SDG 8 gesehen werden. Dabei ist der Indikatorenbereich „Innovationen zu unterstützen“ darauf ausgerichtet, die Zukunft mit neuen Lösungen zu gestalten. Der Indikator hierbei ist, wie schon erwähnt, private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Verhältnis zum BIP aufzuzeigen. Für die Umsetzung der Ziele soll der Multi-Stakeholder-Ansatz sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene eine wachsende Bedeutung erlangen. Somit lässt sich feststellen, dass die Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2016 im Verhältnis zur ursprünglichen Nachhaltigkeitsstrategie

durch den Bezug zu den Sustainable Development Goals eine starke Ausdifferenzierung, aber auch eine stärkere Konkretisierung erfahren hat.

Auffällig ist jedoch, dass weiterhin der Wohlstandsindikator BIP je Einwohner eine herausragende Stellung einnimmt. Ob es bis 2030 zu einem ergänzenden Wohlfahrtsindikator kommt, wurde bewusst offen gelassen. Dies widerspricht den Erkenntnissen der Enquetekommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“, die von Parteien des Deutschen Bundestages einberufen wurde (Enquete-Kommission 2013). Die besondere Bedeutung des Wohlstandsindikators widerspricht aber auch den Erkenntnissen vergleichbarer Kommissionen in anderen europäischen Ländern wie Frankreich und England. Hervorzuheben ist beispielsweise der Bericht „Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“, der im Auftrag des ehemaligen französischen Ministerpräsidenten Sarkozy an eine Kommission unter der wissenschaftlichen Leitung von Stiglitz, Sen und Fitoussi vergeben wurde. Die zentrale Botschaft des Berichtes ist, dass verschiedene Ebenen voneinander abgegrenzt werden sollen, für die jeweils ein Indikator entwickelt wurde (2009). Es wurden aber auch Korrekturen, die die Wissenschaftler für notwendig halten, für den Indikator Bruttoinlandsprodukt aufgezeigt. Sie unterscheiden die drei Ebenen: Das klassische BIP reformieren, die Lebensqualität messen und Nachhaltigkeit messen (von Hauff 2014, S. 196 ff.). Andere Kategorien wie beispielsweise Innovationen und Investitionen werden in dem Fortschrittsbericht 2016 aus ökonomischen Gründen für notwendig gehalten. Sie lassen in dem Bericht aber keine klaren Bezüge zu dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung erkennen.

Resümee

Es ist positiv anzumerken, dass viele ökonomisch relevante Bereiche sowohl in der ursprünglichen Nachhaltigkeitsstrategie als auch in der Fortschreibung 2016 recht umfangreich berücksichtigt werden. Weiterhin ist positiv hervorzuheben, dass es durch die Ausrichtung des Fortschrittsberichtes auf die Sustainable Development Goals zu einer stärkeren Konkretisierung gekommen ist. Politisch zwar längst überfällig, ist der Einstieg in die nachhaltige Wirtschaft (Green Economy) ebenfalls positiv zu bewerten. Dennoch bleibt dieser Bezug relativ vage, wenn man sich die neuere Diskussion zu Green Economy und Green Growth betrachtet. Auch im Kontext der Green Economy werden beispielsweise alternative Indikatoren zu dem BIP gefordert, was weitreichende Konsequenzen für unser Wirtschaften hätte.

Es gibt jedoch eine Reihe von Kritikpunkten, die teilweise schon benannt wurden. Für viele ökonomische Kategorien wie beispielsweise Investitionen, Ausgaben für Forschung und Entwicklung zur Förderung von Innovationen, aber auch Wohlstand, gemessen am BIP pro Kopf, fehlt bisher ein konkreter Bezug zur nachhaltigen Entwicklung. Das wird auch dezidiert vom Rat für Nachhaltige Entwicklung in seiner Stellungnahme vom 20. Juni 2016 zu dem Entwurf des Fortschrittsberichtes kritisiert. So wird hier festgestellt, dass das BIP zur Erhaltung des Wohlstands seit jeher nur beschränkt aussagefähig ist.

„Ein ergänzender Indikator für Wohlstand ist notwendig“ (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2016, S. 10). Daraus begründet sich die Forderung: „Mutiger und nicht nur moderat verändern!“

Literatur

- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin
- Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Berlin
- Enquete-Kommission (2013): Abschlussbericht (Dokument 17/13300)
- Hagemann, H./Erber, G./Geiger, N./Schwarzer, J./Zwiessler, O. (2016): Wachstums- und Investitionsdynamik in Deutschland, Marburg
- Hauff, M., von (2011): Nachhaltigkeit als Erfolgsfaktor für mittelständische Unternehmen. Anforderungen an Politik, Gewerkschaften und Unternehmen, WISO Diskurs Friedrich Ebert Stiftung
- Hauff, M., von (2014): Nachhaltige Entwicklung – Grundlagen und Umsetzung, 2. Aufl., München
- Hauff, M., von (2015): Wachstum – Die Kontroverse um nachhaltiges Wachstum, Wiesbaden
- Jackson, T. (2013): Wohlstand ohne Wachstum. Leben und wirtschaften in einer Welt, München
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2008): Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?, Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern, Paris
- OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (2011): Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, Paris
- OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (2014): Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth, H23, J62, O 15, 047, Paris
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2016): Mutiger und nicht nur moderat verändern! Der Regierungsentwurf zur Nachhaltigkeit bleibt hinter den Erfordernissen zurück. Stellungnahme zum Regierungsentwurf der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vom 31. Mai 2016, Berlin
- Reller, A./Marschall, L./Meissner, S./Schmidt, C. (Hrsg.) (2013): Ressourcenstrategien – Eine Einführung in den nachhaltigen Umgang mit Ressourcen, Darmstadt
- Statistisches Bundesamt (2014): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht 2014, Wiesbaden
- Stiglitz, J. E./Sen, A./Fitoussi, J.-P. (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris

Dietmar Hexel

Eine soziale Perspektive auf die Nachhaltigkeitsstrategie

Es werden die wichtigsten Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie aus der sozialen Perspektive von Nachhaltigkeit betrachtet. Dabei stehen vor allem Zielkonflikte im Aushandlungsprozess um eine nachhaltige Entwicklung im Mittelpunkt. Nicht wirtschaftliches Wachstum ist die wichtigste Zielgröße, sondern Lebensqualität und Wohlstand, lautet eine der zentralen Aussagen. Exemplarisch wird gezeigt, wie Pioniere und Change Agents eine nachhaltige Entwicklung vorantreiben. Zugleich wird im Beitrag auf die bedeutende Rolle der Arbeitswelt mit alternativen Produktions-, Management- und Organisationskonzepten hingewiesen.

Die Bundesregierung veröffentlicht alle zwei Jahre ihren Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie. Überraschende Fortschritte in der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2017) gegenüber 2014 sind nicht zu erkennen, zumindest nicht bei den sozialen Aspekten, die in diesem Beitrag im Vordergrund stehen. Kernfragen in der Auseinandersetzung um die soziale Dimension der Nachhaltigkeit sind u.a.: Was verstehen wir unter „Sozialer Nachhaltigkeit“? Welche Zielsetzungen und Indikatoren gibt es für den Wandel? Wer sind die Pioniere für den nötigen Wandel? Wie gehen wir mit Zielkonflikten um, die bei jeder Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen bestehen können?

Die seit 2002 von der Bundesregierung veröffentlichten Nachhaltigkeitsstrategien sind vor dem Hintergrund entstanden, dass wir es mit einer Meta-Krise unseres Bewusstseins und unseres Handelns zu tun haben. Der Kapitalismus hat das Problem ungleicher Chancen und sozialer Gerechtigkeit bisher nicht zu lösen vermocht und die Umweltzerstörung nicht gestoppt. Gleichwohl können wir optimistisch sein: Für eine lebenswerte Zukunft gibt es bereits alternative Lösungen und deutliche Signale (z.B. Wiegandt 2016; Loske 2016; Senge 2011; Laszlo 1998). Wir haben das Wissen, die Technologie und die geistigen wie materiellen Voraussetzungen, um aus den vielfältigen Krisen zu neuen Lösungen zu kommen.

Ob das Konzept einer Post-Wachstumsgesellschaft (Welzer/Wiegandt 2013; Jackson 2011) realistisch ist oder ob Unternehmen unbedingt ein bestimmtes Wachstum brauchen, um Innovationen und ressourcenschonende Verfahren hervorbringen zu können, kann hier nicht weiter untersucht werden. Allerdings zeigt schon die Mathematik, dass ewiges, exponentielles Wachstum nicht möglich ist (Böhme 2016). Jedenfalls wird die schon lange kritisierte Ex-und-Hopp-Wegwerfgesellschaft (Packard 1961) sowie die ihr zugrunde liegende Logik kapitalistischer Verwertung des Menschen, seiner Arbeitskraft und der natürlichen Ressourcen der Erde mindestens in den entwickelten westlichen Industriegesellschaften zunehmend stärker in Frage gestellt. Dazu gehört auch die Auseinandersetzung über die zukünftige Arbeitsgesellschaft, die wichtige Aspekte der sozialen Dimension von Nachhaltigkeit betrifft (Diefenbacher 2016; Hoffmann/Bogedan 2015; Wetzel 2015; Kurz/Rieger 2013; Jeschke 2012, Kaudelka/Kilger 2010; Priddat 2013; Hormann 1998).

Zur sozialen Dimension von Nachhaltigkeit

Die in unterschiedlichen ökologischen und sozialen Bewegungen seit den 1970er und 1980er Jahren geäußerte Umweltkritik war zum Teil auch Wachstumskritik. Das stürmische Wachstum in den 1960er und 1970er Jahren hatte viele grundlegende Bedürfnisse der Menschen in Westdeutschland nach Wohnung, Auto, Fernseher etc. befriedigt. Es stellte sich verschärft die Frage nach mehr Lebensqualität. Der damalige Vorsitzende der Industriegewerkschaft Metall, Otto Brenner, hatte dies erkannt und regte eine vielbeachtete Konferenz „*Aufgabe Zukunft: Verbesserung der Lebensqualität*“ (IG Metall 1973) an, die im April 1972 in Oberhausen stattfand. Auf dieser Konferenz

wurden die Begriffe „Qualität des Lebens“ sowie „Qualitatives Wachstum“ erstmals breit diskutiert. Erhard Eppler führte auf dieser Konferenz aus: *„Daß wirtschaftliches Wachstum nicht als Maßstab für den Fortschritt taugt, wird bald nicht mehr umstritten sein“* (Eppler 1973, S. 91). Dieser Mythos hat immer noch Bestand, wenn er auch brüchig wird.

Das Dilemma (das uns neue Lösungen und Entscheidungen ermöglicht) lautet heute:

- Weltweit müssen für rund zwei bis vier Milliarden Menschen die unter oder knapp über der Armutsgrenze leben müssen (Feyder 2014) genügend Nahrung, Kleidung, Wohnungen, Bildung, Arbeit, Energie und Technik für die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse (basic needs) bereitgestellt werden, wobei Wissen, Technologien, Werkzeuge und Instrumente dafür vorhanden sind. Eine Wiederholung des sozialen Elends wie die technologischen „Sünden“ der Industrieländer ist nicht erforderlich.
- In den Industrienationen mit „gesättigten Märkten“ wie Deutschland will niemand sozial weiter abrutschen. Die zunehmende soziale Spaltung in eine kleine Schicht von zehn % sehr Reicher und Wohlhabender sowie eine zunehmenden Schicht von Besitzlosen, die gerade so über die Runden kommen, ist zutiefst unsozial und ungerecht. Auch in Deutschland finden viele Menschen keinen bezahlbaren Wohnraum mehr, häufig müssen beide Elternteile arbeiten, um ein einigermaßen erträgliches Leben führen zu können. Fast 16 % der in Deutschland lebenden Menschen sind nach neuesten Untersuchungen arm (BMAS 2016) – trotz florierender Wirtschaft der letzten Jahre.

Hinzu kommt in beiden Szenarien die berechtigte Sorge vor zunehmend „überflüssigen Menschen“ für die Produktion, Verteilung und Verwaltung von Gütern und Dienstleistungen aufgrund von selbstlernenden Algorithmen in Computern und Robotern (Harari 2017).

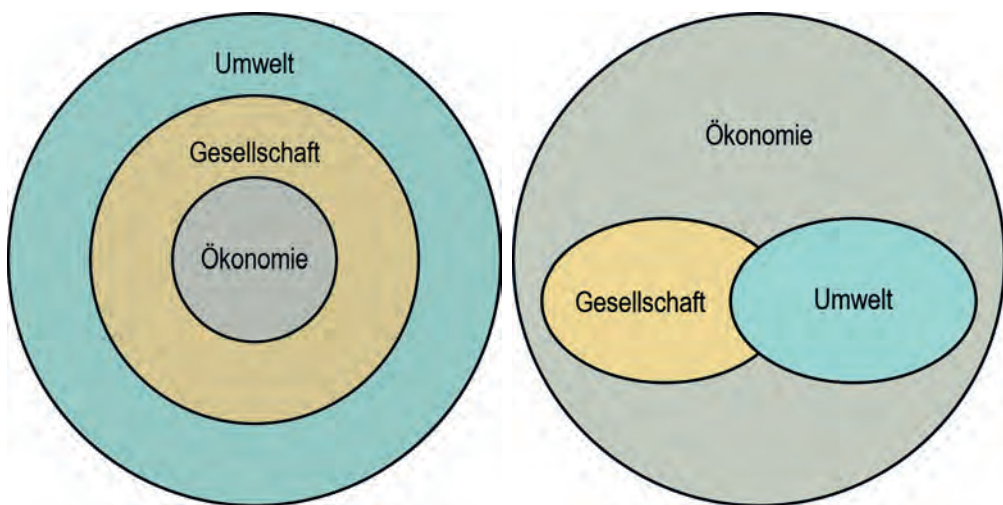
In Bezug auf Nachhaltigkeit hat sozialer Zusammenhalt, Sicherheit und Zugehörigkeit durch aktive Teilhabe an der Gesellschaft große Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist Nachhaltigkeit ein soziales (Ansprüche, Leistung, Verteilung, Eigentum und Besitz), ein kulturelles (Medien, Literatur, Konsum) und ein mentales Phänomen (Werte, Sinn, Individualismus, Gemeinschaft). In der öffentlichen Diskussion um nachhaltige Entwicklung dominieren meist ökologische und ökonomische Aspekte. Für die sozialen fehlen ersichtlich theoriegeleitete und handlungsrelevante Rahmungen und auch eindeutige Indikatoren (Littich/Grießler 2004). Jede Diskussion über Nachhaltigkeit und jede diesbezügliche Strategie bleibt jedoch folgenlos oder führt zu vermehrter Polarisierung in einer Gesellschaft, wenn sie nicht die soziale Dimension, ihre Umsetzung und die damit verbundenen Auswirkungen in den Mittelpunkt der Betrachtungen stellt. Ohne hier auf die Diskussion von „starker“ und „schwacher“ Nachhaltigkeit (Ott/Döhring 2008) näher einzugehen, ist für das Verständnis von Nachhaltigkeit von der weitgehend akzeptierten Definition aus dem Brundtland-Bericht auszugehen, das auch Grundlage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist.

Ein breit akzeptiertes Verständnis der sozialen Dimension von Nachhaltigkeit fehlt hingegen. Gablers Wirtschaftslexikon beschreibt ‚soziale Nachhaltigkeit‘ als bewusste Organisation von sozialen und kulturellen Systemen und ihrem Gesundheitszustand. Unter Gesundheit wird dabei Vitalität, Organisation und Widerstandsfähigkeit verstanden (Gablers Wirtschaftslexikon 2017). An anderer Stelle kann man etwas völlig anderes lesen: *„Soziale Nachhaltigkeit ist eine Teildisziplin der Nachhaltigkeitsforschung und behandelt ganz allgemein die sozialen Aspekte der Nachhaltigkeit. Sie existiert im Drei-Säulen-Modell neben der ökonomischen und ökologischen Ebene“* (Wikipedia).

Das Drei-Säulen-Modell, besser: Drei-Dimensionen-Modell (ökologisch, ökonomisch, sozial) ist zwar in der Nachhaltigkeitsdiskussion eingeführt, jedoch auch umstritten (Deutscher Bundestag 2013). Es vermittelt den Eindruck, dass die drei Dimensionen gleichberechtigt nebeneinander stehen und gleich gewichtig sind. Das ist falsch, denn die Konstruktion einer Balance hat bis heute nicht funktioniert. Statt mehr Gerechtigkeit und Wohlstand für alle haben die sozialen Spaltungen zugenommen und die Klimakatastrophe wie auch generell die Umweltzerstörungen wurden bislang nicht gestoppt.

Eine bessere Vorstellung für die „wirkliche“ Wirklichkeit (Senge 2011) liefert ein Schalenmodell, in dem die ökonomischen Ziele um einen Kern von Verantwortung für die Zukunft stehen und die innere Schale bilden. Die zweite Schale sind die definierten sozialen Ziele der Gesellschaft, die die Ökonomie leiten. Und die Umwelt bildet als natürliche physikalische Grenze die äußere dritte Schale, die nicht durchbrochen werden darf und damit nicht zur Disposition steht.

Abb 1: Das Schalenmodell nach Senge (2011).
Quelle: eigene Darstellung



Am besten definiert ist die „Ökologische“, gefolgt von der „Ökonomischen Dimension“, auch wenn beide je nach Theoriegebäude nicht widerspruchsfrei sind. Die „Soziale Dimension“ bleibt dagegen vage und mehr als unscharf. Auch in den Sozialwissenschaften und in der Politik bleibt „Soziales“ vieldeutig. Bei dem Teilaspekt „Sozialverträglichkeit“ wird meistens von der Prävention oder Bewältigung negativer Auswirkungen bestimmter Entscheidungen gesprochen, wobei es allerdings effektiver ist, so zu entscheiden und zu handeln, dass ein „soziales Abfedern“ gar nicht erforderlich ist, sondern die Situation der betroffenen Menschen insgesamt verbessert wird und zu mehr Entwicklungsfreiheit und Lebensqualität (bei unterschiedlichen Lebensstilen) führt. Unter „sozial“ soll in diesem Zusammenhang verstanden werden, durch besseres Sozialeigentum¹ die Lebensqualität der Menschen zu erhöhen und die Sicherheit wie auch die Stabilität unserer Gemeinschaft und Gesellschaft zu gewährleisten.

Aus diesen Überlegungen lässt sich folgern:

- Sinn einer demokratischen Gesellschaft ist es, dass die Menschen in Sicherheit und Frieden leben und sich über Generationen weiter entwickeln können (Gerechtigkeit).
- Eine Gesellschaft, die nicht sozial (und gerecht) ist, ist auch nicht nachhaltig. Was sozial ist und wie das Gemeinwohl gestaltet werden soll, muss im gesellschaftlichen Diskurs geklärt und demokratisch entschieden werden (Soziale Nachhaltigkeit).
- Die Umwandlung der Naturschätze durch Arbeit in Produkte hat diesen sozialen Zielen zu folgen. Arbeit ist so zu organisieren, dass für alle arbeitsfähigen Menschen genügend sinnstiftende Arbeit vorhanden ist. Arbeitsproduktivität muss in freie Zeit statt in weiteres Produktwachstum investiert werden. Ökonomie ist kein Selbstzweck mit einer eigenen Berechtigung (Senge 2011), sondern sie muss den Menschen dienen² (Ökonomie).
- Die menschliche Gesellschaft darf sich nur innerhalb der natürlichen Grenzen und weitgehend unveränderbaren Restriktionen des Systems Planet Erde bewegen (Ökologie).

Fehlende Indikatoren zur sozialen Dimension von Nachhaltigkeit für Unternehmen

Eng verbunden mit der sozialen Perspektive einer Nachhaltigkeitsstrategie sind die mit Corporate Social Responsibility (CSR) verbundenen Herausforderungen. Bei CSR geht es um *„die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkung auf die Gesellschaft“* (EU-Kommission 2011). Das Nationale CSR-Forum geht von folgendem Verständnis aus: *„CSR bezeichnet die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung durch Unternehmen über gesetzliche Anforderungen hinaus. CSR steht für eine nachhaltige Unternehmensführung im Kerngeschäft, die in der Geschäftsstrategie des Unternehmens verankert ist. CSR ist freiwillig, aber nicht beliebig“* (BMAS 2010).

Ab 2017 wird es neben den umfangreichen und vermehrt unlesbaren jährlichen Geschäftsberichten der börsennotierten und kapitalmarktorientierten sowie bei bestimmten Unternehmen ab 500 Arbeitnehmer einen CSR-Nachhaltigkeitsbericht geben. Er soll nicht-finanzielle „Erklärungen“ enthalten. Die Aufsichtsräte börsennotierter Unternehmen müssen sich inhaltlich mit Fragen befassen, die sich auf die gesamte Lieferkette beziehen. Hingegen sind Wirtschaftsprüfer nur verpflichtet zu prüfen, ob es überhaupt einen Nachhaltigkeitsbericht gibt, nicht, ob die in dem Bericht gemachten Angaben stimmen. Die CSR-Berichtspflicht ist kein Ergebnis von tieferen Einsichten, sondern überwiegend ein Reflex auf Forderungen unterschiedlicher Stakeholder und EU-Vorgaben. Unternehmen können damit ihre Reputation erhöhen, wenn der Bericht nachvollziehbar, glaubhaft und überprüfbar ist.

Für Nachhaltigkeit gibt es in diesem Zusammenhang keinen einheitlichen Index oder einen akzeptierten Standard. Die wichtigsten Indikatoren-Sets, die nebeneinander existieren sind: GRI-Index (Global Reporting Initiative), DNK (Deutscher Nachhaltigkeitskodex), AA (Account Ability 1000), EFFAS (European Federation of Financial Analysts Societies), EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), OECD-Richtlinien, UN Global Compact, WGI (Worldwide Governance Indicators), ISO 2600 (CSR) und ISO 14001 (betriebliches Umweltmanagement), VDI Richtlinie 4070 (Nachhaltiges Wirtschaften). Für Nachhaltigkeit generell sind der von der Enquete-Kommission vorgeschlagene Indikator mit zehn Leitelementen (Deutscher Bundestag 2013) oder der darin ebenfalls zitierte ökologische Fußabdruck sowie die Kategorien des Wohlstandsquintetts bedeutend.

Der mittlerweile verbreitete GRI-Index wurde von einem internationalen Netzwerk entwickelt, das vor allem Unternehmen bei Fragen der Messung von Nachhaltigkeitsleistungen unterstützt. Er wird auch in deutschen börsennotierten und Familienunternehmen angewandt (Beile/Kratz/Pohlmann/Vitols 2014). Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex (DNK) ist ein vom Deutschen Nachhaltigkeitsrat empfohlenes Instrument mit 20 Kriterien, das bisher von 185 Unternehmen benutzt wird (Nachhaltigkeitskodex 2016). Er enthält zwei ILO-Arbeitsnormen (Kinderarbeit, Zwangsarbeit). Der GRI-Index dagegen geht über die vier ILO-Grundprinzipien mit ihren acht Arbeitsnormen hinaus.

Bislang fehlen gut begründete Indikatoren für die soziale Dimension von Nachhaltigkeit als transparenter Bezugspunkt für Bewertungen. *„Es gibt ja noch nicht einmal ausreichend qualitative Indikatoren zur Messung von sozialen Problemen, geschweige denn eine wertmäßige Bezifferung dieser Probleme“* (Burckhard 2012, S. 34). Für CSR und die jetzt gesetzlich geforderte Nachhaltigkeitsberichterstattung durch die Unternehmen besteht ebenfalls kein verbindlicher oder standardisierter Indikator. Es bleibt den Unternehmen freigestellt, welches Indikatoren-Set sie benutzen, wie sie die Inhalte und Normen definieren und was sie berichten. Es gilt bei der CSR-Berichtspflicht ohnehin nur das Prinzip „Complain or explain“ – die Einhaltung entweder zu bestätigen (complain) oder eine Nicht-Einhaltung zu erklären (explain). Sanktionen sind nicht vor-

gesehen. Bei der Umsetzung der europäischen Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (RL 2014/95/EU) in deutsches Recht hat es die Bundesregierung versäumt, die allgemeinen Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie mit den zukünftigen Berichtspflichten der Unternehmen über Nachhaltigkeit zu verbinden.

Ausgewählte soziale Aspekte in der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Die Bundesregierung nennt in der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie ausdrücklich und mehrfach die Wirtschaft und Unternehmen als Akteure für eine nachhaltige Entwicklung. Allerdings werden an keiner Stelle die Arbeitnehmer oder die Gewerkschaften als eigenständige Akteure von nachhaltiger Entwicklung erwähnt, zum Beispiel für die Tarifpolitik und damit für die Sicherung von Einkommen oder als Akteure bei organisatorischen Umwälzungen in den Betrieben. Von 17 Nachhaltigkeitszielen (in Anlehnung an die Sustainable Development Goals/SDGs), 38 Indikatorenbereichen mit 63 Indikatoren bzw. entsprechenden Unterzielen befassen sich folgende besonders mit sozialen Aspekten:

Ziel 1: Keine Armut

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie stellt hierzu generell fest, dass die Entwicklung in die richtige Richtung mit einer möglichen Zielverfehlung zwischen 5 und 15 % geht. Dem kann allerdings nicht zugestimmt werden, denn Nachhaltigkeit kennt keine Armut. Dagegen sind 2,9 Millionen Menschen in Deutschland arm (ca. 15,7% der deutschen Bevölkerung³; Alleinerziehende: 43,8%; Erwerbslose: 59%). Eine armutsfeste Alterssicherung gibt es nicht. Viele Menschen haben berechtigte Sorge, dass sie im Alter mit unter 50% ihres Einkommens in die Armut rutschen.

Auch wenn in Deutschland das Ziel, Kinderarbeit unter 15 Jahren zu verbieten, schon lange erfüllt ist, hat sich ein anderes Problemfeld weiter verstärkt. 16% der Kinder und fast zwei Millionen der Minderjährigen sind auf Hartz IV angewiesen. Das Armutsrisiko hat sich seit 2005 bei 19% verfestigt. Der Fortschrittsbericht der Bundesregierung liefert dazu nichts.

Ziel 4: Hochwertige Bildung

Die für das Erreichen der hier erreichten Unterziele wird in der Nachhaltigkeitsstrategie zweimal die Note EINS (von 1 bis 4 sog. vier „Wettersymbolen“) und zweimal die Note DREI vergeben. Die Realität zeigt, dass in den letzten Jahren eine deutliche Verbesserung bei der Zielerreichung nicht stattgefunden hat: Die Zahl der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss ist seit 2012 mit 47.435 (2015) nahezu konstant (Rückgang

gegenüber 2012: 0,5 %) geblieben. Die Zahl der Abiturienten sank seit 2012 leicht um etwa 17.000 auf 287. 862 (das waren 34,8% der gleichaltrigen Wohnbevölkerung – 2012 waren es 35,5%). Gleichzeitig hat der Anteil der anschließend Studierenden, die aus Arbeiterfamilien kommen, nicht zugenommen. Die Durchlässigkeit und soziale Chancengleichheit stagniert seit Jahren.

Ziel 5: Geschlechter-Gleichstellung

Zur Gleichberechtigung der Geschlechter ist auf die unterschiedlichen Voraussetzungen und Bezahlung von Männern und Frauen im Betrieb hinzuweisen. Die bestehende Differenz von 21% (2015) bei gleicher Arbeit war 1995 ebenso groß, die Entwicklung also keineswegs nachhaltig.

In Bezug auf die Arbeitszeit hat es eine drastische Zunahme von Teilzeitarbeit gegeben, verbunden mit dem großen Risiko materieller und sozialer Absicherung. Vor allem Frauen sind betroffen. 48% Frauen (Männer: 9%) arbeiten 2015 in Teilzeitjobs (2005: 44,3%). Das Arbeitsvolumen ist im letzten Jahrzehnt – trotz vorheriger Einführung der 35 bzw. 37 Stunden-Woche in einigen Branchen – nicht wesentlich gesunken, sondern sogar leicht gestiegen.⁴ Die höhere Arbeitsproduktivität hat nicht zur Verringerung der Arbeitszeit geführt. Der Rückgang der Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen betrug im Zeitraum 2005 bis 2015 minus 3,1%. Hierbei spiegelt sich ein zunehmender Anstieg der Teilzeitarbeit wieder. Bezogen auf die soziale Dimension von Nachhaltigkeit bedeutet dies künftig: Männer wie Frauen brauchen ein Recht auf Vollzeitarbeit, Frauen gleiche Löhne bzw. Gehälter und beide größere Rechte bei Einteilung ihrer Arbeitszeit (Arbeitszeitsouveränität), damit sie ihr Leben partnerschaftlich und in sozialer Gemeinschaft führen können.

Das Nachhaltigkeitsziel bei Führungspositionen ist nicht erfüllt. Nur 9,2% der Frauen nehmen in den börsennotierten DAX-Unternehmen als Vorstand Führungsaufgaben wahr. In den Aufsichtsräten liegt die Quote bei 30,2%, allerdings nur, weil die Arbeitnehmervertreter den größten Anteil dazu beitragen (Weckes 2014).

Ziel 7: Bezahlbare und saubere Energie

Bei der Ressourcenschonung wird die Note EINS (von 1 bis 4), bei Erneuerbaren Energien eine EINS in Bezug auf die Zielerreichung vergeben. Allerdings trägt dieses Bild. Positiv zu beurteilen ist nur der Anstieg des Brutto-Stromverbrauchs aus regenerativen Energien (31,6%; 2012: 23,5%). Beim gesamten End-Energieverbrauch (Strom, Wärme und Verkehr) ist der Anteil von 14,9% erneuerbare Energien (2012: 12,8%) im Sinne der Nachhaltigkeit nicht ausreichend.

Bei den Energiekosten gibt es spürbare soziale Auswirkungen. In einigen Haushalten konnte nach der OECD-Definition bereits 2008 von Energiearmut gesprochen werden

(Strünck 2017). Bezogen auf die Haushaltstypen sind besonders Alleinerziehende mit Kindern (ca. 40% Anteil der Energiearmen im Haushaltstyp) sowie Alleinstehende (ca. 32%) betroffen. Obwohl von 1996 bis 2013 der Energiebedarf um 17,5% zurückging, stiegen die Ausgaben pro Haushalt um 66%. Strom wurde zwischen 2000 und 2013 für private Haushalte um 110%, Erdgas um 80% und Fernwärme um 89% teurer (Sauer/Bauerhansl 2016). Die Reallöhne stiegen dagegen nicht annähernd so stark. Als Dämpfung der hohen Stromkosten für die Endverbraucher wird von den Gewerkschaften ein Energieeffizienz-Gesetz sowie ein „Energiefonds“ zur Stabilisierung der EEG-Umlage gefordert (DGB 2011), der sowohl privaten Haushalten wie auch der Industrie zur Verfügung steht.

Ziel 8: Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum

Hier scheint nach Ansicht der Bundesregierung bis auf Schuldenstand (Note 3) und wirtschaftliche Zukunftsvorsorge (Note 2) nur die Sonne (Note 1).

Auch wenn 2016 der Anteil der Erwerbstätigen mit 78% der 20- bis 64-jährigen Bevölkerung ebenso wie die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit 31.879 Millionen gestiegen ist und die Arbeitslosenquote immer noch 6,3% (Bundesagentur 2017) beträgt – und Deutschland im Vergleich mit anderen Ländern, nicht nur in Europa gut da steht – steht nicht alles zum Besten (DGB 2016). Die Tarifbindung der Beschäftigten ist stark rückläufig, in den alten Bundesländern ist sie von 76% (1998) auf 60% (2014) gefallen, in den neuen Bundesländern von 63% auf 47% (WSI 2015). Das bedeutet weniger Sicherheit und damit in Bezug auf die soziale Dimension von Nachhaltigkeit kein Fortschritt. Die Zahl der Betriebe mit Betriebsräten nimmt ebenfalls ab.

Kritisch ist auch die Zunahme der Leiharbeiter zu sehen: Im Juni 2016 waren 1.006.000 Leiharbeiter/innen (3% der 36,5 Mio. Gesamtbeschäftigten) gegenüber 822.654 im Dezember 2012 beschäftigt. Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten ist von 19% (1994) auf 23% (2015) gestiegen. Trotz gesetzlichen Mindestlohns kann man von einem Niedriglohn weder gut noch nachhaltig leben. Die spätere Rente ist entsprechend niedrig und Altersarmut vorprogrammiert.

In der Lebenswirklichkeit der Arbeitnehmer gibt es auch deutliche Rückschritte bei den Arbeitszeiten. Nacht-, Schicht-, Samstags- und Sonntagsarbeit haben deutlich zugenommen. Beides schmälert die Lebensqualität und beeinträchtigt die Gesundheit der Arbeitnehmer. In der Nachhaltigkeitsstrategie ist darüber nichts zu lesen. Auch zum Thema Arbeit, Belastungen, Frühverrentungen, Mitarbeiterzufriedenheit, Führungsverhalten findet man nichts. Das erstaunt umso mehr, als es z. B. mit dem „DGB-Index Gute Arbeit“ (DGB 2017) wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse gibt.

Ziel 10: Weniger Ungleichheiten

Nach Oxfam besitzen im Jahr 2016 die reichsten acht Männer 426 Milliarden Dollar und damit mehr, als die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung (3,6 Milliarden) Menschen zu diesem Zeitpunkt besessen hat. Bei den Einkommensungleichheiten liegt Deutschland im Vergleich mit den wohlhabenden OECD-Ländern im Mittelfeld. Die Deutsche Bundesbank hat für 2014 (Deutsche Bundesbank 2016) folgende Daten ermittelt: die oberen 10% der privaten Haushalte besitzen 59,8% (!) des Netto-Vermögens (und über 36,8% des Netto-Einkommens). Weitere 50 bis 90% der Haushalte besitzen 37,7% des Netto-Vermögens (und 40,6% des Netto-Einkommens). Die restlichen unteren 50% der Haushalte müssen sich mit 2,5% des Vermögens (und 22,6% des Einkommens) begnügen. Die Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland ist absolut wie relativ ungerecht, die Spaltung schreitet weiter voran. Das reichste Prozent der Haushalte besitzt rund ein Drittel des Gesamtvermögens (DIW 2015).

Wer arm ist, bleibt arm, wer reich ist, wird reicher (WSI 2016). Das wird noch durch die gigantischen Erbschaften (leistungsloses Einkommen) verstärkt. Von 2015 bis 2024 sollen es 3.1 Billionen € sein. Ein Drittel dieser Erbschaften entfällt auf zwei % der Hinterlassenschaften, also der ganz Reichen (SPIEGEL-Online 2015). Der Gini-Koeffizient (Bundesregierung 2017) zur Einkommensverteilung ist in Europa in etwa gleichgeblieben, während er in Deutschland leicht gestiegen ist. Von einem gerechten, auch den Umbau der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft unterstützendem ökosozialem Steuerkonzept sind wir weit entfernt.

Nicht Wachstum, sondern Lebensqualität und Wohlstand zuerst

Die Globalisierung (mit der Beschleunigung durch Container und Computer) hat ein in der Geschichte der Menschen noch nie gekanntes Maß an gegenseitigen Beziehungen und an Abhängigkeiten von Regionen, Nationalstaaten, Kontinenten und Menschen erzeugt. Die unfreiwilligen Wanderströme der Menschen werden weiter zunehmen. Den Zuwachs des bisherigen „Wohlstandes“ werden wir zukünftig stärker mit anderen Ländern und Völkern zu teilen haben. Wir müssen uns auf eine geringere Steigerung und Wandelung des Begriffes Wohlstand einstellen (Paech 2017; Miegel 2011; Binswanger 2009). Gefragt ist eine neue sozial nachhaltige und gerechte Wertschöpfung und Wertverteilung, die sich an der Lebensqualität orientiert, nicht am Wachstum des Bruttoinlandprodukts (Deutscher Bundestag 2013).

Eine andere Reihenfolge – *Erstens: mehr Lebensqualität, Zweitens: Wohlstand, Drit-* *tens: Wachstum* – entzaubert den Mythos und das Mantra vom „Wachstum“. Nicht Wachstum, sondern Lebensqualität ist das Ziel von sozialer Nachhaltigkeit. Es geht um bessere Schulen und Hochschulen, Vollbeschäftigung und Teilhabe, mehr freie Zeit und Ausbau der Kultur, weniger Burn-outs und Frühverrentungen, bessere Luft, weniger

Naturzerstörung, ein anderes Mobilitätskonzept, eine CO₂-arme Energieversorgung, ein effizientes Gesundheits- und Pflegesystem. Die steigende Arbeitsproduktivität für mehr „freie“ Zeit der Arbeitnehmer, die Entkopplung vom Ressourcenverbrauch und in steigendes, gemeinsames Sozialeigentum der Bürger und Bürgerinnen einsetzen, macht Sinn.

Für die Erwerbsarbeit gilt: kürzere Arbeitszeiten, mehr eigenverantwortliche Steuerung anstelle von Stress, mehr Selbst- und Mitbestimmung statt gewinngesteuerte Fremdbestimmung, mehr Solidarität statt individuelle Konkurrenz (Hoffmann/Bogedan 2015). Eine Re-Demokratisierung und Re-Humanisierung der Arbeit ist durch die enormen Potentiale der digitalen und organisatorischen Revolution in den Betrieben ohne weiteres möglich (Sauer 2013), indem die Art und die Resultate der Arbeit anders verteilt werden. Eine entgrenzte, flexible, nicht an den arbeitenden Menschen orientierte Arbeitsorganisation, die Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses mit weniger Sicherheit, die Zunahme von prekärer Arbeit, die enorme Beschleunigung im Arbeitsprozess, die zur besorgniserregenden Zunahme an psychischen Krankheiten führt, übersteigt längst die Belastungsgrenzen. Sie werden zunehmend von den Beschäftigten nicht länger akzeptiert. Die Übertragung von bisherigen Managementaufgaben auf die Beschäftigten belastet zusätzlich, ohne dass dies zu mehr Lebensqualität oder Emanzipation führt, da sie weiter von den Entscheidungen über die Ziele des Unternehmens, seine Produkte und die Verteilung des Ergebnisses ausgeschlossen bleiben.

Auch an Informationen und Wissen über die Grenzen der Belastung des Planeten mangelt es uns nicht. Es fehlt an Weisheit und Erkenntnis sowie (noch) an der Bereitschaft zum gemeinsamen konsequenten Handeln (Deutscher Bundestag 2013) für Nachhaltigkeit. Die Entwicklung und Umsetzung dieser Strategien ist kein technischer oder wissenschaftlicher, sondern ein zutiefst sozialer Prozess, in dem es um Kommunikation, handfeste Interessen Einzelner oder von Gruppen, um Zielkonflikte und Macht geht. Das ist auch der bedauerliche Grund, warum sich die parteiübergreifende Enquete-Kommission „Wohlstand, Wachstum, Lebensqualität“ trotz fruchtbarer Diskussionen im Jahr 2013 nicht auf gemeinsame Empfehlungen an den Deutschen Bundestag einigen konnte.

Konkrete Utopien – oder: Menschen, die es tun

Change Agents als Pioniere des Wandels (WBGU 2011) auf der ganzen Welt versuchen, anders zu produzieren, zu organisieren (Senge 2011) und zu leben. Sie zeigen Möglichkeiten auf und verwandeln Utopien in messbaren Fortschritt. Im vergehenden Industriezeitalter gehören im sozialen Bereich besonders die Erfolge der Arbeiter- wie der Frauenbewegung und ökologischen Bewegung dazu: 8-Stunden-Tag (heute von den Arbeitgebern wieder in Frage gestellt), Frauenwahlrecht, mehr Zeit zum Leben durch tariflich gesicherte 40-Stunden- und 5-Tage-Woche, später in einigen Branchen

35-Stunden-Woche, sechs Wochen Urlaub, Schutz vor Kündigungen, durch Streik erkämpfte Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Gleichstellung von Mann und Frau, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Humanisierung des Arbeitslebens (HdA), Schwulen- und Lesben-Lebenspartnerschaften, Umweltschutz, in letzter Zeit Mindestlohn, abschlagsfreie Rente mit 63, um nur einige wichtige Fortschritte zu nennen.

Diese sozialen Innovationen, die das Leben der Menschen positiv verändert und ihre Entscheidungsmöglichkeiten erweitert haben, mussten gegen den erbitterten Widerstand besitzender Eliten in der Gesellschaft durchgesetzt werden. Als offene Frage bleibt, durch welche neuen, sozialen Innovationen ein solcher Fortschritt im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung weiter entfaltet und durchgesetzt werden kann.

Pioniere und Change Agent als Akteure der Transformation machen Mut und geben Beispiele für Veränderungen:

- Die deutsche Energiewende mit ihren Säulen Energieeffizienz, Energiesparen und Erneuerbare Energien ist ganz sicher das größte Projekt zur Gestaltung von Nachhaltigkeit. Die soziale Dimension von Nachhaltigkeit ist allerdings bei den meisten Unternehmen der erneuerbaren Energien noch ausbaufähig: Tarifverträge und Betriebsräte sind Mangelware, die Arbeitsbedingungen unbefriedigend (IG Metall 2014).
- Das Konzept „Besser statt billiger“ (Wetzel 2012), das der ehemalige Vorsitzende der IG Metall, Detlef Wetzel kreiert hat, folgt Überlegungen einer beteiligungsorientierten, betriebsnahen Tarifpolitik. Es setzt vor allem auf die soziale Kompetenz der Beschäftigten und ihre Selbstorganisation, unterstützt durch gewerkschaftliche Rahmenmacht. Die Beschäftigten sind selber Experten in eigener Sache und in der Lage gemeinsam mit einem einsichtigen Management anstelle von Lohndumping und Personalabbau innovative, nachhaltige und kundenorientierte und hochwertige Produkte hervorzubringen, vor allem im Mittelstand. Dumpingwettläufe zu Lasten der Menschen und der Natur lassen sich in Deutschland nicht gewinnen, lautet die klare Botschaft dieses Konzepts.
- Die radikalen Ansätze in der Veröffentlichung „Faktor Fünf“ (Weizsäcker/Hargroves/Smith 2009) mit dem Vorschlag, von der Arbeitsproduktivität zur Ressourcenproduktivität zu kommen.
- Die Kommune Niederkaufungen oder das Ökodorf „Sieben Linden“, in dem seit 1997 etwa 140 Bewohnerinnen nachhaltige Lebensstile in den Bereichen Ökologie, Soziales, Kultur und Ökonomie verwirklichen.
- Das von Ashok Khoslar gegründete Unternehmen Development Alternatives in Indien, in dem Menschen aus Faserresten Papier und Textilien herstellen, wodurch ganze Dörfer aufgeblüht sind.

- Gunter Paulis kreatives, wenn auch umstrittenes Geschäftsmodell von Blue Economy (Pauli 2010), das in vielen Teilen der Welt heute schon realisiert ist, verfolgt einen Ansatz, in dem zum Beispiel Papier aus Steinmehl ohne den sonst üblichen extrem hohen Wasserverbrauch hergestellt oder die Produktion aus Bambus gefördert wird, dem am schnellsten wachsenden Rohstoff der Welt. Das Konzept setzt stets auf die lokal vorhandenen regenerierbaren menschlichen und materiellen Ressourcen.
- Das Prinzip cradle-to-cradle (Braungart/McDonough 2011) will das Übel des Abfalls an der Wurzel packen. Danach sollen abfallfreie und keine gesundheits- und umweltschädlichen Materialien mehr verwendet werden und alle Stoffe dauerhaft Nährstoffe für natürliche Kreisläufe oder geschlossene technische Kreisläufe sein.
- Das neue Konzept der Unternehmensführung der Berliner Partake AG hat eine neue informelle Führungsstrukturen geschaffen, die weitgehend auf dem Freiwilligkeitsprinzip der Mitarbeiter bei Themenauswahl und Themenbearbeitung beruht. Dabei nimmt jede/jeder festangestellte Mitarbeiterin/Mitarbeiter 180 Tage am Kernprozess teil und hat – neben dem Urlaub – 40 voll bezahlte, frei gestaltbare Tage (Erbeldinger 2015).
- Weitere Beispiele sind das Siegener Autohaus Koppmann, das Kapital und Entscheidungen gleichberechtigt in die Hände der Belegschaft legt (DGB 2010), oder das Softwareunternehmen Haufe-umantis AG, bei dem die Führung nicht durch die Eigentümer eingesetzt, sondern von der Belegschaft gewählt und abgewählt werden kann (Stoffel 2015). Beides entspricht der gewerkschaftlichen Forderung nach mehr Demokratie und Mitbestimmung in Unternehmen.

Zu den Pionieren für soziale Nachhaltigkeit gehören auch die vielen Menschen, die sich für einen eigenen nachhaltigen Konsumstil (im Sinne von Suffizienz) entschieden haben. Sie betreiben eine moderne Substituts-Wirtschaft als Ergänzung, nicht aus Not wie früher, sondern aus Nachhaltigkeitsgründen. Sie legen Wert auf lokal angebautes Gemüse, weniger Fleisch oder auf reparierbare Produkte und lange Garantiezeiten von technischen Geräten. Dazu gehört auch die genossenschaftliche Sparda-Bank in München als ein Vorreiter für Gemeinwohlwirtschaft und nachhaltige Bankgeschäfte. Und nicht zuletzt sind Schulen und Universitäten wie die Leuphana Universität Lüneburg zu nennen, bei der alle Erstsemester sich in ihrem Studium mit Fragen der nachhaltigen Entwicklung auseinander setzen müssen (Leuphana 2016).

Die Personal- und Betriebsräte, die durch hartnäckige, tägliche mühevollen Auseinandersetzung in den Betrieben eine humanere Arbeitsweise durchsetzen oder anstelle von Taschenkontrollen Vertrauen und die Würde des Menschen zu zentralen Elementen von Mitarbeiterführung machen, sind ebenfalls Pioniere der sozialen Nachhaltigkeit. Und natürlich auch die unzähligen lokalen Wohnungsbau-, Energie- und Belegschafts-

genossenschaften wie bei VW Emden, ebenso wie kleinere Unternehmen und Start-up-Firmen, die mit viel Elan und Vision ihre Ziele gemeinsam aushandeln, verfolgen und Neues ausprobieren.

Nicht immer sind Genossenschaften – wie die über 100 Jahre alte Geschichte über die Kibbuzim-Bewegung (genossenschaftliche Siedlungen gleichberechtigter Mitglieder) gezeigt hat – kurzfristig erfolgreich und frei von Widersprüchen, obwohl sie sozial überaus nachhaltig sind (Brumlik 2012). Die größten Erfahrungen für anderes Arbeiten, Leben und Besitzen dürfte bei der internationalen Genossenschaft Mondragón Corporación Cooperativa (MCC), siebtgrößtes Unternehmen in Spanien, zu finden sein. Diese sehr erfolgreiche Cooperativa mit rund 14 Milliarden Euro Umsatz umfasst mehr als 100 Einzelgenossenschaften mit ca. 75.000 Beschäftigten, davon 64.000 in Spanien. 80 % von ihnen sind Genossen, d.h. das Unternehmen gehört den Arbeitern und Angestellten selber. Sie entscheiden demokratisch über ihre Betriebe und die dort herrschenden Arbeitsbedingungen.

Bedauerlicherweise sind eine Reihe selbstverwalteter Unternehmen (z.B. Photo Porst, Glashütte Süßmuth im hessischen Immenhausen, die Arbeiterselbsthilfe ASH in Oberursel oder die TAZ mit ihrem ursprünglichen Ansatz) aus unterschiedlichen Gründen gescheitert. Das größte Drama ist sicherlich das (vorläufige) Scheitern der Gemeinwirtschaft (COOP, Neue Heimat, Bank für Gemeinwirtschaft) in Deutschland. An Aufarbeitung über deren Niedergang fehlt es leider – die dahinter liegenden Ideen sind bis heute vorbildlich und werden teilweise von der Gemeinwohlwirtschaft wieder aufgegriffen.

Die genannten Pioniere sind Katalysatoren und Umwelthandwerker (Sennett 2008) auf dem Weg zu einer sozialen Nachhaltigkeit. Um Nachhaltigkeit insgesamt zu erreichen bedarf es aber noch mehr:

- eines eindeutigen gesellschaftlich akzeptierten Leitgedankens der Nachhaltigkeit, einer längerfristigen Umorientierung und Verankerung in Bildung, Kultur, Lebensstilen (Deutscher Bundestag 2013),
- einer ethischen Unternehmensführung und nachhaltigen Managementhandelns nach geänderten Zielsetzungen und Key-Performance-Indicator (KPI)⁵,
- einer institutionellen Absicherung der gefundenen Erkenntnisse und Ergebnisse des gesellschaftlichen Diskurses durch Regierungshandeln in Form von Leitbildern, Gesetzen und Grenzwerten,
- neue Formen der Kommunikation und Kooperation – also bewusst gesteuerte, umfangreiche soziale Prozesse (Senge 2011).

Der umfangreiche soziale Lern- und Veränderungsprozess kann nicht in allen Facetten vorbestimmt werden. Unsere Gesellschaft ist heute immer noch stark von neoliberalen Vorstellungen der Wirtschaft geprägt, deren Veränderung nicht einfach ist. Ein Rendite getriebenes Wachstum scheint nur zu funktionieren, wenn nicht Bedürfnisse, sondern allein durch Marketing geweckte „Begierden“ (Böhme 2016) fortlaufend bedient werden

und so die weitere Kapitalakkumulation stattfinden kann. Partikulare Interessen Einzelner, von Unternehmen oder Interessensgruppen, die vorrangig auf mehr Gewinn und Reichtum ausgerichtet sind, stehen im Widerspruch zu demokratischen Werten und Zielen (Streeck 2013) und zum Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK 2015), der 2009 auf Antrag des DGB geändert wurde und von jeder Unternehmensführung fordert: *„Der Kodex verdeutlicht die Verpflichtung von Vorstand und Aufsichtsrat, im Einklang mit den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft für den Bestand des Unternehmens und seine nachhaltige Wertschöpfung zu sorgen (Unternehmensinteresse).“*

Zu Recht betont die Bundesregierung die Rolle der Unternehmen als zentrale Akteure für eine nachhaltige Entwicklung. Wer eine wirkliche Veränderung des derzeitigen Shareholder-Ansatzes und mehr sozialer Nachhaltigkeit initiieren will, der muss auch den Mut haben, das Aktiengesetz und das GmbH-Gesetz zu ändern. Die Vorstände und Geschäftsführungen der Unternehmen müssen im § 76 AktG verpflichtet werden, das Unternehmen auch unter Beachtung des Gemeinwohls zu leiten. Sonst bleibt es bei der einseitigen Orientierung für Gewinne zugunsten von Eigentümern und Aktionären. In Zukunft ist ein Management des Dienens und der Demut gefragt.

Zielkonflikte und Konsequenzen

Das Soziale muss das Ökonomische treiben, nicht anders herum. Den meisten Menschen ist bewusst: Noch mehr materielles Einkommen und noch mehr Konsum führen weder zu mehr Zufriedenheit oder gar zu Glück. Alternativ und aktuell steht eine Arbeitsorganisation und Arbeitsgestaltung an, die mehr Zeit zum Leben und Lieben, zu Innovationen und zur kreativen Muße lässt. Digitalisierung und Roboterisierung und selbstlernende Algorithmen werden solch erfüllte Zeit ermöglichen – sofern die Verteilungsfrage gelöst werden kann. Der Traum von Keynes (1928) nach einer 15-Stunden-Woche (Reuter 2007) könnte wahr werden.

Ökonomisch geht es um die Umstellung auf Kreislaufwirtschaft, den Ausbau regenerativer Energien, um langlebige Produkte und eine andere Arbeits(zeit)organisation. Gleichzeitig ist angesichts rasanter Beschleunigung, Roboterisierung, Digitalisierung, Industrie 4.0 und globaler Märkte eine neue soziale Auseinandersetzung für andere Lebensentwürfe, Lebensqualität und „Gute Arbeit“ erforderlich.

Natürlich gehört zur Lebensqualität ein gesichertes Einkommen, auch und besonders im Alter. Ob ein bedingungsloses Grundeinkommen zur sozialen Nachhaltigkeit oder lediglich zur sozialen Befriedung führt, ist eher unsicher und fraglich. Zwar sind die Annahmen und Überlegungen durchaus sympathisch und aner kennenswert. Doch selbst wenn man eine Finanzierungsmöglichkeit unterstellt, bleibt die Frage: Wollen wir wirklich in einer Gesellschaft leben, in der nur einige wenige Reiche und Wohlhabende einen hohen Lebensstandard haben, aktiv die Gesellschaft wie Wirtschaft gestalten und den Gang der Dinge bestimmen? Während gleichzeitig ein Großteil der Bürgerinnen und Bürger mit einem Grundeinkommen als Rentiers – allerdings

auf niedrigem Niveau - abgespeist werden, weil sie „überflüssig“ sind? Wollen wir Kindern und Jugendlichen wirklich signalisieren: lernt, aber ob ihr jemals nützliche Mitglieder der Gesellschaft sein könnt, das ist völlig ungewiss. Die vorhandene gesellschaftliche Spaltung würde weiter zementiert, einem Feudalsystem, der Ständegesellschaft oder neuen Kastenwesen ähnlich. Eine kleine, privilegierte und reiche Elite und ein Herr „nutzloser“ Menschen mit Grundeinkommen als Almosen⁶: Was ist daran sozial und vor allem nachhaltig?

Selbstbewusstes autonomes Handeln, Emanzipation und Freiheit entsteht, wenn man für sich selbst und andere sorgen kann. Arbeit und gesellschaftliche Teilhabe ist auch ein Recht. Eine soziale Gesellschaft, in der jeder nach seinen Bedürfnissen und Fertigkeiten etwas „kann“ und gebraucht wird, ist erstrebenswerter als ein bedingungsloses Grundeinkommen. Wenn immer mehr lernende Algorithmen menschliche Arbeit überflüssig machen, dann helfen nur eine radikale Arbeitszeitverkürzung und eine Neudefinition des gemeinsamen Eigentums. Ein Rechtsanspruch auf ein bedingungsloses „Transformations-Budget“ als eine Art nicht rückzahlbares Darlehen für bis zu zwei Jahre Umstiegszeit ist eine kurzfristige alternative Lösung zum Grundeinkommen. Es könnte mehrmals im Leben in Anspruch genommen werden und so produktive Auszeiten mit anderen Tätigkeiten (Bergmann 2004) oder Weiterqualifizierungen ermöglichen.

Wenn „Öko“-Themen auf der Tagesordnung stehen und es um Maßnahmen zur Nachhaltigkeit geht, kann es zu Zielkonflikten und Auseinandersetzungen z.B. zwischen Arbeitnehmern und ökologischen Gruppen kommen. Es kommt zum Zielkonflikt, bei dem sich u.a. folgende Fragen stellen:

- Wie können die Auswirkungen von Maßnahmen, die eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen so gestaltet werden, dass sie auch kurz- und mittelfristig und als Steigerung der Lebensqualität empfunden werden und nicht als Einschränkung oder gar Bedrohung des gewohnten Lebens?
- Welche Perspektive wird den Beschäftigten in Industrien oder Handel geboten, die aus Gründen einer nachhaltigen Politik, besonders im Energiesektor ins „Bergfreie“ fallen könnten, wenn nichts unternommen wird?
- Wie muss ein solcher Prozess kommunikativ und finanziell gestaltet werden, damit keine soziale Gegenwehr entsteht?

Erfolgreich: das FCKW-Verbot

Die Weltgemeinschaft hatte 1987 erfolgreich ein weltweites Produktionsverbot von Fluorchlorkohlenwasserstoff (FCKW) zur Rettung der Ozonhülle durchgesetzt. Die Bedrohungen für die ganze Menschheit waren deutlich größer als die leistbaren Verluste in der Industrie. In Folge entstanden innerhalb der Übergangsfrist von über zehn Jahren neue Produkte, nicht nur FCKW-freie Kühlschränke. Zudem konnten die Arbeiter in den

FCKW-produzierenden Chemiewerken, z.B. HOECHST AG, ohne Probleme an anderer Stelle eingesetzt werden – die sichtbaren sozialen Folgen waren für alle auch kurzfristig positiv.

Zauber der Elektro-Mobilität

Um die CO₂-Ziele zu erreichen, aber auch zur Verminderung der Feinstaubbelastung und des Lärms muss der Verkehrssektor grundsätzlich verändert werden. Nicht nur die IG Metall setzt darauf, dass künftig beim PKW Verbrennungsmotoren durch Elektroantriebe ersetzt werden und elektrisch betriebene Fahrzeuge zentrale Stellhebel sind, um die CO₂-Belastung zu reduzieren (IG Metall 2016). Weiterhin sind in den Städten Carsharing und selbstfahrende Autos ein Hype in der Diskussion. Unter der Annahme, die nötigen Technologien seien zu vertretbaren Preisen (eines Mittelklassewagens) in den nächsten fünf bis zehn Jahren zu haben, die Infrastruktur (Batterieladen oder Wasserstoff-Tankstellen) wäre technologisch realisierbar und finanzierbar, der Strom käme nur aus Erneuerbaren Energien und die Ökobilanz des Elektroautos wäre über die ganze Wertschöpfungskette nachweislich positiver: Welche sozialen Auswirkungen hätte ein schneller Umstieg in Deutschland?

In Deutschland arbeiten ca. 800.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Automobilindustrie, einschließlich der Zulieferindustrie. Weitere zwei bis fünf Millionen Arbeitsplätze sind (je nach Schätzung) von der Autoindustrie abhängig. Die bisherige Hauptkompetenz der Autobauer ist der Verbrennungsmotor, das Getriebe und Fahrwerkstechnik. Dies entfällt beim Elektroauto. Vor allem in der Zulieferindustrie droht Ungemach, wenn sich die gesamte Wertschöpfungskette ändert (Fraunhofer IAO 2012).

Es wird geschätzt, dass ca. 60 bis 70% der heutigen Arbeitnehmer bzw. ihre Kompetenzen bei völliger Umstellung der PKW auf Elektroautos überflüssig werden. Nimmt man Carsharing und selbstfahrende PKWs noch dazu, dürften es noch mehr werden. Die neuen Fabriken für Elektroautos werden unter Umständen nicht mehr alle in Deutschland stehen, weil die Kompetenzen für Elektrofahrzeuge hier weniger vorhanden sind und die Wertschöpfung eine andere sein wird. Die Vollbeschäftigung wäre dann perdu – wenn es bei der derzeitigen Arbeitszeit und Tätigkeiten bleibt. Neue Arbeitsplätze zu ähnlich guten Konditionen für die Arbeitnehmer würden in einem so kurzen Zeitraum kaum entstehen, so dass es zu sozialen Verwerfungen kommen würde. Ob sich Alternativen (Gas- und Wasserstoffantriebe) mit weniger drastischen Auswirkungen durchsetzen, bleibt abzuwarten. Es ist davon auszugehen, dass es in den nächsten zehn bis 15 Jahren nicht zu einem völligen Umstieg kommt, so dass Zeit zum sozialen Handeln bleibt.

Der Tod der deutschen Steinkohle

Wenn auch der deutsche Steinkohlenbergbau (wie in anderen Ländern in der EU) nicht aus nachhaltigen oder ökologischen, sondern aus ökonomischen Gründen Ende 2018 komplett eingestellt wird, so hat sich dieser Prozess über viele Jahre hingezogen. Beschlüsse des Deutschen Bundestages und der Bergbauländer Nordrhein-Westfalen und Saarland fielen im Jahre 2007 und wurden in einem Gesetz festgeschrieben. Die Finanzierung der sogenannten „Ewigkeitsaufgaben“ des Bergbaus trägt nach seinem Ende die Ruhrkohle AG-Stiftung (RAG-Stiftung). Dazu zählen das Wassermanagement mit der Grubenwasserhaltung, Poldermaßnahmen über Tage, die Grundwasserreinigung an einigen ehemaligen Kokereistandorten sowie das Grundwassermonitoring. Darüber hinaus hat die RAG Aktiengesellschaft Rückstellungen für die Beendigung der endlichen Folgen gebildet, denn die Kosten für die Behebung von Bergschäden, für den Rückbau vom Bergbau genutzter Flächen sowie die Sanierung der Schächte trägt der Konzern selbst.

Zu einer Reduzierung der CO₂-Emissionen trägt die Schließung allerdings nicht bei, solange einheimische Kohle durch Importkohle ersetzt wird, die teilweise unter inakzeptablen Beschäftigungs- und Umweltbedingungen in anderen Ländern gefördert wird. Mit Hilfe der Gewerkschaft, der Betriebsräte und von staatlichen Stellen konnten im Steinkohlenbergbau große Brüche für die betroffenen Bergarbeiter, ihre Familien und die betroffenen Regionen vermieden werden. 2008 waren noch 31.000 Arbeitnehmer im Steinkohlebergbau beschäftigt. Ende 2017 werden es noch 5.000 sein. Die RAG und die RAG-Stiftung wie die IG Bergbau Chemie und Energie haben bei der Umstrukturierung Vorbildliches geleistet (Schrimpf 2016). Das Vorhaben konnte nur gelingen, weil die soziale Lage der Arbeitnehmer von vornherein einbezogen war und Tarifverträge wie Betriebsvereinbarungen zustande kamen und „kein Bergmann ins Bergfreie gefallen ist“ (Ladzinski 2016, S. 27). Neben dem festen Willen aller Beteiligten ging es um die Hoffnung auf eine andere Arbeit und ein gesichertes Auskommen. Den Stolz der Bergarbeiter und ihre Tränen bei der Schließung einer Zeche zu sehen, ist beeindruckend und zeigt auf, worauf bei unterschiedlichen Optionen zu achten ist (Uni Mannheim 2010). Geholfen hat auch, dass die Belegschaften, zu weit über 90 % gewerkschaftlich organisiert, eine starke Gestaltungskraft hatten.

Das Ende der Braunkohle

Wegen der Klimakatastrophe muss die Braunkohle weltweit in der Erde bleiben, so auch in Deutschland, wenn es seine CO₂-Emissionen bis 2015 um 80 bis 95 % reduzieren will. Bei der Braunkohle sind zwei Regionen betroffen: die Lausitz und das Rheinische Revier in Nordrhein-Westfalen. Die Intervention des ehemaligen Bundeswirtschaftsministers Gabriel (SPD) 2016 hatte mit Nachhaltigkeit und ihrer Wirkung auf die betroffenen

Arbeitnehmer zu tun: „Erst müssen realistische Ideen und auch das Geld auf den Tisch, wie wir vor Ort Arbeit, Einkommen und Wohlstand sichern. Danach reden wir über die schrittweise Abnahme der Bedeutung der Kohleverstromung. Nicht umgekehrt“ (SPIEGEL-Online 2016).

Diese Haltung ist eine Blaupause für andere, dringend nötige Maßnahmen einer nachhaltigen Entwicklung, wenn sie als „sozial“ empfunden werden soll. Die Kernfrage ist stets: Wie werden die Kosten (und die Erlöse aus einer geänderten, nachhaltigen Produktion und Verteilung von Waren) so verteilt, dass keine neuen sozialen Ungerechtigkeiten entstehen?

Wer zahlt die Zeche bei Sanierung alter Häuser?

In 2013 verbrauchten die privaten Haushalte 27 % der Endenergie, davon 70 % für Raumwärme (Sauer/Bauernhansl 2016). Auch wenn im Einzelfall eine Sanierung alter Häuser durchaus strittig ist, führt kein Weg daran vorbei, dass Energieeinsparung insbesondere bei der Raumwärme stattfinden muss. Für die Mieter von Wohnungen muss gelten, dass sie die Kosten für eine energetische Sanierung nicht alleine und auch nicht zum größten Teil tragen müssen. Die Nachhaltigkeitsstrategie stellt fest, dass bereits heute über 15 % der Mieter mehr als 40 % ihres Einkommens für Wohnen aufbringen.

Diese Beispiele sollen zeigen, dass nachhaltige Entwicklung nur erfolgreich sein kann, wenn die soziale Dimension berücksichtigt ist und auch kulturell akzeptiert wird. Die Einsicht und Akzeptanz für bestimmte Maßnahmen, die den Prozess einer nachhaltigen Entwicklung befördern, müssen durch einen kommunikativen und gesellschaftspolitischen Diskurs und kulturelles Lernen begleitet werden. Soziale Nachhaltigkeit, mehr Lebensqualität und mehr Gerechtigkeit entstehen durch:

- Pioniere und soziale Bewegungen, die einen anderen Sinn und ein anderes Wachstum (zum Beispiel Kreislaufwirtschaft) und Wirtschaftsmodell (zum Beispiel Gemeinwirtschaft, Genossenschaften, Stiftungen) und „Gute Arbeit“ zum Maßstab machen,
- alternative Produktions-, Management- und Organisationskonzepte, die die Bedürfnisse sowohl der Kunden an guten, nachhaltigen Produkten wie die der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach echter Mitbestimmung am Arbeitsplatz und Teilhabe an den Unternehmen (Hexel 2014) befriedigen und so zu „Leuchttürmen“ sozialer Nachhaltigkeit werden,
- langfristige Werte- und Kulturwandel, bei dem Sozialisation und Bildung die größte Rolle spielen und Nachhaltigkeit als Prinzip rechtlich verankert ist,
- kurzfristige regulatorische Eingriffe zum Schutz der Menschen vor Lärm, Schmutz, Beschleunigung und Ausbeutung,
- mittelfristigen Umbau des Steuersystems zu Gunsten nachhaltiger Maßnahmen und auskömmlicher Erwerbsarbeit wie auch Abbau von Privilegien der Kapitaleigner.

Das zieht natürlich Zielkonflikte und heftige Auseinandersetzungen nach sich. Doch Streit und Engagement dafür lohnen sich. Man wünschte sich, mehr davon in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2018 zu lesen.

Anmerkungen

- 1 Ich bevorzuge mit R. Castel den Begriff „Sozialeigentum“ anstatt „Sozialkapital“. Es ist die größte Leistung der Arbeiterbewegung, dass sie im 19. und 20. Jahrhundert gegenüber dem Privateigentum, auf dem die Herrschaft und das Recht im Kapitalismus beruht, Rechtsgarantien für den Arbeitnehmer erreicht und geschaffen hat und ihn so als Individuum, der kein Privatkapital besitzt, durch kollektive Regelungen vor Hunger, Armut und Krankheit schützt (Castel 2011).
- 2 Senge zitiert den US-Interface-Chef Ray Anderson, dass sich Unternehmen der simplen Tatsache stellen müssen, dass „die Wirtschaft eine hundertprozentige Tochter der Natur ist, nicht umgekehrt.“
- 3 Armutsrisikoquote (BMAS 2017). Die Armutsrisikoschwelle liegt bei 60% des Median aller Nettoäquivalenzeinkommen. Bei Alleinstehenden sind das 942 €, bei Paaren 1.413 € und bei Alleinerziehenden mit einem Kind 1.225 €.
- 4 Insgesamt stieg 2005 bis 2015 das Arbeitsvolumen in Mio. Std. um 6,3% (bis 2016 6,8%), die Zahl der Erwerbstätigen um 9,4% (bis 2016: 10,6%). Das BIP pro Erwerbstätigem stieg in gleichen Zeitraum um 20,4% (2016: + 23,2%) auf 70.437 (2016: 72.057) EUR. Quelle: destatis.de, Fachserie 18, Reihe 2.1.4.
- 5 Ein R-KPI (Ressourcen-Key-Performance-Indikator) legt die zu erreichenden Ziele z.B. für Ressourcen- und Energieverbrauch fest. Meist werden dagegen nur finanzielle Kennziffern verwandt.
- 6 Vor allem bei dem Konzept des Grundeinkommens, das gleichzeitig einen Wegfall oder ein drastische Reduzierung der Sozialversicherung und staatlicher Leistungen vorschlägt. Damit würde das Risiko für Krankheit, Unfall oder Alter wieder dem Einzelnen aufgebürdet. Eine solidarische Gemeinschaft schützt nicht vor solcher Not und starke Schultern tragen nicht mehr als schwache. Die großen Erfolge des erreichten Sozialeinkommens würden zerstört.

Literatur

- Beile, J./Kratz, B./Pohlmann, M./Vitols, K. (2014): Nachhaltigkeitsberichte im Vergleich. edition 288, Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf
- Bergmann, F. (2004): Neue Arbeit, neue Kultur. Freiburg i.Br.
- Binswanger, H. Chr. (2009): Vorwärts zur Mäßigung – Perspektiven einer nachhaltigen Wirtschaft. Hamburg

- Böhme, G. (2016): Ästhetischer Kapitalismus. Berlin
- Braungart, M./McDonough, W. (2011): Einfach intelligent produzieren. Berlin
- Brumlik, M. (2012): Was von den Utopien übrig blieb. Verfügbar unter: <http://de.wikimannia.org/Kibbuz-Bewegung>
- Bundesagentur (2017): Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt im Überblick. Verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Arbeitsmarkt-im-Ueberblick/Arbeitsmarkt-im-Ueberblick-Nav.html>
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010): Empfehlungsbericht des Nationalen CSR-Forums an die Bundesregierung. Beschlossen in Berlin am 22. Juni 2010. Verfügbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a397-csr-empfehlungsbericht.pdf?__blob=publicationFile
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): 5. Armuts- und Reichtumsbericht. Verfügbar unter: <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Startseite/start.html>
- Burckhard, G. (2012): Soziale Indikatoren in Nachhaltigkeitsberichten Freiwillig, verlässlich, gut? In: WISO-Diskurs, Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung. Verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09459.pdf>
- Castel, R. (2011): Die Krise der Arbeit. Neue Unsicherheiten und die Zukunft des Individuums. Hamburg
- Destatis (2016): Statistisches Bundesamt, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2016_DNK_texte_Nr_52_Juni_2016.pdf
- Deutsche Bundesbank (2016): Monatsbericht März 2016. Frankfurt a.M.
- Deutsche Nachhaltigkeitskodex (2016): Maßstab für nachhaltiges Wirtschaften, 3. Aktualisierte Fassung
- DCGK (2015) – Deutscher Corporate Governance Kodex. Verfügbar unter: <http://www.dcgk.de/de/kodex/aktuelle-fassung/praeambel.html>
- DGB (2010): DGB-Bundesvorstand: Belegschaftskapital als attraktiver Baustein einer Krisenlösung. Verfügbar unter: www.dgb-bestellservice.de/besys_dgb/auswahl.php?artikelnr=DGB70012
- DGB (2011): DGB-Bundesvorstand: Energieumstieg: Gut für Klima, Arbeitsplätze und Wohlstand – Wege zu einer sozialökologischen Energiewende. Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB). Verfügbar unter: https://www.google.de/search?q=DGB+Energiefonds&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&e=LJ2kWM_DBs6v8wf3nrioAQ
- DGB (2016): DGB-Stellungnahme. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Masterplan für Nachhaltigkeit in Deutschland?
- DGB (2017): DGB-Index Gute Arbeit. Verfügbar unter: <http://index-gute-arbeit.dgb.de/>
- Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016. Verfügbar unter: www.deutsche-nachhaltigkeitsstrategie.de

- Diefenbacher, H. u.a. (2016): Zwischen den Arbeitswelten. Der Übergang in die Postwachstumsgesellschaft. Frankfurt a.M.
- DIW 2015: Anhaltende hohe Vermögensungleichheit, Wochenbericht 25/2015/
- Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft. Drucksache 17/13300
- Eppler, E. (1973): Die Qualität des Lebens, in: IG Metall (1973): Aufgabe Zukunft. Qualität des Lebens, Bd. 1. Frankfurt/Main
- Erbeldinger, J. (2015): Freiwilligkeit und 180 Tage Arbeitszeit – ein radikaler Ansatz. In: Sattelberger, Th./Welpe, I./Boes, A. (Hrsg.): Das demokratische Unternehmen. Freiburg i.Br.
- EU-Kommission (2011): Mitteilung vom 25. Oktober 2011. Verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-730_en.htm
- Feyder, J (2014): Mordshunger. Wer profitiert vom Elend der armen Länder? Frankfurt/Main
- Fraunhofer Institut IAO (2012): Elektromobilität und Beschäftigung. Wirkungen der Elektrifizierung des Antriebsstrangs auf Beschäftigung und Standortumgebung (ELAB). Düsseldorf. Verfügbar unter: <http://wiki.iao.fraunhofer.de/images/studien/elab-zusammenfassung.pdf>
- Gabler Wirtschaftslexikon (2017): Verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/21339692/soziale-nachhaltigkeit-v2.html>
- Harari, Y. N. (2017): Die meisten Menschen sind für die Wirtschaft überflüssig. In: Handelsblatt vom 22. März 2017, verfügbar: <http://www.handelsblatt.com/technik/it-internet/cebit2017/zukunftsforscher-yuval-noah-harari-die-meisten-menschen-sind-fuer-die-wirtschaft-ueberfluessig/19553518.html>
- Hexel, D. (2014): Über die Mitbestimmung hinaus denken. In: praxis, hrsg. vom DGB-Bundesvorstand. Berlin
- Hoffmann, R./Bogedan, C. (Hrsg.; 2015): Arbeit der Zukunft. Möglichkeiten nutzen – Grenzen setzen. Frankfurt a.M., New York
- Hormann, J. (1998): Future Work Signale für das Leben im 3. Jahrtausend. 2. Aufl. Wiesbaden
- IG Metall (1973): Aufgabe Zukunft. Qualität des Lebens. Frankfurt/Main
- IG Metall (2014): Nachhaltig – aber auch sozial? Arbeitsbedingungen und Einkommen in den Erneuerbaren Energien. Verfügbar unter: www.igmetall.de/docs_Wlnd_EE_Broschuere
- IG Metall (2016): Neue Abgasnormen als Chance nutzen. Verfügbar unter: https://www.igmetall.de/docs_20161014_160922wegewerk_IGM_064_Abgasgrenzwerte_Broschuere_DE_4e50b28bbe6265630249f0bdb7323adfc596e77e.pdf
- Jackson, T. (2011): Wohlstand ohne Wachstum. München
- Jeschke, J./Hees, F./Richert, A./Trantow, S. (Hrsg.; 2012): Arbeit im Wandel. Trends und Herausforderungen der modernen Arbeitswelt. Berlin

- Kaudelka, K./Kilger, G. (2010): Die Arbeitswelt von morgen. Wie wollen wir leben und arbeiten? Bielefeld
- Kurz, C./Rieger, F. (2015): Arbeitsfrei. Eine Entdeckungsreise zu den Maschinen, die uns ersetzen. München
- Ladinski, L. (2016): Ein Beschluss mit Folgen. In: Müller, W. (Hrsg.): Unter uns. Die Faszination des Steinkohlebergbaus. Band II – Kultur und Leben. München
- Laszlo, E. (1990): Das dritte Jahrtausend. Zukunftsvisionen. Frankfurt a.M.
- Leuphana Universität Lüneburg (2016): Schritte in die Zukunft. Nachhaltigkeitsbericht 2015. Verfügbar unter: www.leuphana.de/themen/nachhaltigkeit/nachhaltigkeitsbericht.html
- Littich, B./Grießler, E. (2004): Soziale Nachhaltigkeit. Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte. Wien.
- Loske, R. (2016): Politik der Zukunftsfähigkeit. Konturen einer Nachhaltigkeitswende. Frankfurt a.M.
- Miegel, M. (2011): Exit. Wohlstand ohne Wachstum. Berlin
- Ott, K./Döring, R. (2008): Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, 2. Aufl. Marburg
- Packard, V. (1961): Die große Verschwendung. Frankfurt a.M.
- Paech, N. (2017): Der zerstörerische Traum vom Fortschritt. ZEIT-online vom 3. Januar 2017. Verfügbar unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-01/europa-fortschritt-wachstum-industrie-digitalisierung-oekologie-klimawandel>
- Pauli, G. (2010): The blue Economy. 10 Jahre, 100 Innovationen, 100 Millionen Jobs. Berlin
- Priddat, B. P. (2000): Arbeit an der Arbeit: Verschiedene Zukünfte der Arbeit. Marburg
- Reuter, N. (2007): Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen. Mit Texten zum Thema von John Maynard Keynes und Wassily W. Leontief, 2. Aufl. Marburg
- Sauer, A./Bauernhansl, T. (Hrsg.; 2016): Energieeffizienz in Deutschland – eine Metastudie. Analyse und Empfehlungen. 2. Aufl. Berlin, Heidelberg
- Sauer, D. (2013): Organisatorische Revolution. Umbrüche in der Arbeitswelt – Ursachen, Auswirkungen und arbeitspolitische Antworten. Hamburg
- Schrimpf, P. (2016): Der Mensch als Mitte. In: Müller, W. (Hrsg.): Unter uns. Die Faszination des Steinkohlebergbaus in Deutschland. Band II – Kultur und Leben. München
- Senge, P. M. (2011): Die notwendige Revolution. Wie Individuen und Organisationen zusammenarbeiten, um eine nachhaltige Welt zu schaffen. Heidelberg
- Sennett, R. (2008) Handwerk. Berlin
- SPiegel-online (2015): Erbschaften zementieren Ungleichheit in Deutschland. Verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/erbschaften-zementieren-soziale-ungleichheit-in-deutschland-a-1051998.html>

- SPIEGEL-online (2016): Kohlestreit Deutschlands Klimaplan soll diese Woche stehen. Verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/klimaschutzplan-2050-soll-diese-woche-beschlossen-werden-a-1120516.html>
- Stoffel, M. (2015): Mitarbeiter führen Unternehmen – Demokratie und Agilität bei der Haufemantis AG. In: Sattelberger, Th./Welppe, I./Boes, A. (Hrsg.): Das demokratische Unternehmen. Freiburg i.Br.
- Streeck, W. (2013): Gekaufte Zeit. Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2012
- Strünck, C. (2017): Energiearmut bekämpfen – Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bonn
- Uni Mannheim (2010): Optionen zur Schließung. Verfügbar: <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2010/sek-2010-0851-de.pdf>
- Weizsäcker, E. U./Hargroves, K./Smith, M. (2009): Faktor Fünf. Die Formel für nachhaltiges Wachstum. München
- WBGU (2011) – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2011: Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin
- Weckes, M. (2014): Geschlechterverteilung in Vorständen und Aufsichtsräten. Hans-Böckler-Stiftung, Report Nr. 10 – Verfügbar unter: http://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_report_2015_10.pdf
- Welzer, H./Wiegandt, K. (Hrsg.; 2013): Wege aus der Wachstumsgesellschaft. Frankfurt a.M.
- Wetzell, D. (2012): Mehr Gerechtigkeit wagen. Der Weg eines Gewerkschafters. Hamburg
- Wetzell, D. (2015): Arbeit 4.0. Was Beschäftigte und Unternehmen verändern müssen
- Wiegandt, K. (2016): Ein Weckruf zur Mobilisierung der Zivilgesellschaft, in: Wiegandt, K. (Hrsg.): Mut zur Nachhaltigkeit. 12 Wege in die Zukunft. Frankfurt a.M.
- Wikipedia: https://de.wikipedia.org/wiki/Gute_Arbeit
- Wikipedia: https://de.wikipedia.org/wiki/Soziale_Nachhaltigkeit
- WSI (2016): WSI Report Nr. 31, 10/2016: Soziale Mobilität nimmt weiter ab. http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_31_2016.pdf
- WSI (2015): Tarifarchiv. Statistisches Taschenbuch. Düsseldorf

Christine M. Merkel/Lutz Möller

Nachhaltigkeit und Kultur

Die Vielfalt kultureller Ressourcen
für die Nachhaltigkeitsstrategie heben

In der Agenda 2030 und der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie schlägt sich eine überfällige Erkenntnis in politischem Handeln nieder: Nachhaltigkeit erfordert ganz wesentlich eine kulturell geprägte Transformation. Die Transformation hin zur Nachhaltigkeit braucht die Aktivierung vielfältiger kultureller Ressourcen und Organisationsformen zum Umlernen für die Zukunft. Dabei spielen inter- und transkultureller Dialog, künstlerisch-kulturelles Produzieren, Handeln und Wissen sowie die erneute Auseinandersetzung mit der heutigen Wechselwirkung zwischen Natur, Kultur und Mensch eine wichtige Rolle. Eine „Kultur der Nachhaltigkeit“ heißt, neue Werte, Vorstellungen, Haltungen und Lebensformen überhaupt erst durch kulturelle Prozesse zu entwickeln und in Folge auszuhandeln.

Der Agenda 2030 wie auch der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sieht man an, dass sich eine überfällige Erkenntnis nun endlich in politischem Handeln niederschlägt: Nachhaltigkeit erfordert ganz wesentlich eine kulturell geprägte Transformation. Stichworte wie künstlerisch-kulturelles Produzieren, Handeln und Wissen, die Aktivierung vielfältiger kultureller Ressourcen und Organisationsformen zum Umlernen für die Zukunft, inter- und transkultureller Dialog, die erneute Auseinandersetzung mit der heutigen Wechselwirkung zwischen Natur, Kultur und Mensch auf dem Stand aktuellster wissenschaftlicher Erkenntnisse rücken aus dieser Perspektive in den Mittelpunkt. Diese kulturellen – und auch ästhetischen wie künstlerischen – Aufgaben findet man in der Agenda 2030 nicht zu einem einzigen strategischen Ziel mit der Überschrift „Kultur“ gebündelt: Richtig erkannt, ziehen sie sich eher wie ein verbindendes und tragfähiges Netz durch die 17 Nachhaltigkeitsziele. Die kulturellen Facetten von Nachhaltigkeit haben unterschiedliche Wurzeln, sind oft nicht explizit benannt und zeigen sich in vielen unerwarteten Zielkonstellationen. Dies ist nachdrücklich zu begrüßen: schließlich leben Kunst, Kreativität und Kultur von und mit einer Vielzahl von Akteuren und Talenten.

Vor diesem Hintergrund ist es aus unserer Sicht geboten, über Nachhaltigkeit künftig immer im Horizont einer dynamisch verstandenen „Kultur der Nachhaltigkeit“ zu denken und zu handeln; die Formel selbst ist dabei nicht unser Anliegen. Sie kann sogar Anlass zu Missverständnissen geben. In der Tradition von Fallstudien wie denen von Elinor Ostrom und Team (Ostrom 1990) über die globalen Gemeingüter schlagen wir vor, Kulturen der Nachhaltigkeit stärker praktisch-empirisch zu erkunden. So hat z.B. eine deutsche Erfolgsgeschichte globaler Transformation wie der Ausbau der Erneuerbaren Energien in unerwarteter und ungeplanter Weise erhebliche kulturelle Ressourcen genutzt, verändert und mobilisiert. Kultur kann Veränderungsenergie freisetzen. Wenn nicht vielfältige kulturelle Ressourcen gehoben, wenn nicht Kreativität genutzt wird und wenn nicht mit Mut Erkundungen ins Ungewisse beginnen, kann auch der beste Strategie-Kompass nicht zum Zukunftsmotor einer nachhaltigeren Gesellschaft werden. Nachhaltigkeit braucht Kultur und Kultur braucht Nachhaltigkeit.

Bezüge zwischen Nachhaltigkeit und Kultur

Nachhaltigkeit ist ein normativer Leitbegriff. Er beschreibt bestimmte notwendige und gewünschte gesellschaftliche Zukünfte. Die Menschheit hat schon seit einigen Jahrzehnten wissenschaftlich erkannt, dass die bisherige und absehbar künftige wirtschaftlich-sozial-kulturell-technische Entwicklung zwei wesentliche Bedingungen nicht erfüllt:

- die Anerkennung der Begrenztheit natürlicher Ressourcen, von weiteren planetaren Grenzen, und auch eines Eigenwerts der Natur; daraus folgend das Recht künftiger Generationen auf eine lebenswerte Welt; und
- ein menschenwürdiges Leben weltweit für alle schon heute und auch morgen.

Diese beiden Randbedingungen ergeben sich zugleich aufgrund physischer Knappheit wie auch aufgrund der universellen Menschenwürde. Daraus ergibt sich die Normativität bzw. Wünschbarkeit dieser Zukünfte. Der ehemalige UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon (United Nations 2014) hat von diesen Herausforderungen in der griffigen Formel der „Fünf P's“ gesprochen, die hierfür in Einklang gebracht werden müssen: Planet, People, Prosperity, Peace und Partnership.

Auf dem Weg zu einer tragfähigeren Zukunft steht jede Gesellschaft und stehen viele Bürgerinnen und Bürger vor äußerst schwierigen Erkundungs-, Bildungs-, Aushandlungs-, Veränderungs- und Gestaltungsaufgaben. Es braucht dafür unter anderem starke Institutionen, partizipative Entscheidungen und Konfliktlösungen, transformatives Wissen und Bildung, Innovation und Technologien und neue oder wiederentdeckte Verhaltensmuster und Wirtschaftsformen. Mit Nachhaltigkeit ist dezidiert keine „Öko-Utopie“ gemeint. Das Attribut beschreibt eine ungewisse, noch kaum greifbare „Zukunft-im-Werden“. Vielleicht ist sogar kaum mehr als die „am wenigsten problematische Zukunft“ zu erreichen, mit Blick auf die rasante und unbegrenzte Schwächung der Grundlagen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens.

Wesentlich ist hierbei, dass für diesen Weg Richtung Nachhaltigkeit vielfältige Strategien und Ansätze von Transformation und Innovation erkundet werden müssen, deren Erfolg jeweils nicht sicher vorhergesagt werden kann. Das Konzept der Suffizienz – also eine Kultur des „Genug“ – ist hierfür sicherlich eine wichtige Strategie. Das Setzen auf Wissenschaft und Technik, welche die Menschen handlungsfähiger machen, um begrenzte natürliche Ressourcen klüger zu nutzen, ist ebenfalls unerlässlich, genauso wie die Stärkung einer Bildung, die Gestaltungskompetenz vermittelt.

Der Fokus auf Vermeidung offensichtlich schädlichen Verhaltens, das z. B. zu der Belastung durch heutige Treibhausgasemissionen führt, ist ebenso wichtig wie eine gesellschaftliche Anpassung an den nicht mehr vermeidbaren Wandel. Dabei gilt es auch, Gesellschaften resilienter zu machen im Umgang mit der Vielfalt an Stressfaktoren und kleinen bis großen Krisen. Jede dieser Transformationsstrategien erfordert das Aushalten und Aushandeln widerstreitender Interessen, Werte, Wünsche, gesellschaftlicher Zukunftsentwürfe, Haltungen und Lebensformen.

Bei der Gestaltung von Nachhaltigkeit geraten unterschiedliche Interessen in Widerspruch zueinander, darunter auch verschiedene sehr legitime Interessen. Es kollidieren verschiedene Wertvorstellungen, darunter auch Werte, die einer Rechtfertigung standhalten. Widerstreitende Erzählungen über Vergangenheit und Zukünfte reiben sich aneinander. Lebensformen, Haltungen und tiefe Überzeugungen, auch über den Sinn von Leben, kommen auf den Prüfstand. Ein Beispiel ist, wenn junge Unternehmer Betriebe der Eltern gegen deren Willen nicht weiterführen, weil diese umweltschädlich produzieren oder das Geschäftsmodell unter fairen Arbeitsbedingungen nicht trägt.

Viel wichtiger noch: Nachhaltigkeit ist ein Such-, Lern- und Erkundungsprozess, der Bilder von Zukunft braucht, und auch gänzlich neue Werte, Erzählungen, Lebens-

formen und Haltungen erfordert. Bei diesem Gestaltungsprozess gibt es Arbeitshypothesen und Grundannahmen über die einzuschlagende Richtung, die sich aus den beiden oben genannten normativen Randbedingungen der physischen Knappheit und der Menschenwürde ergeben. Es gibt allerdings weder *den* Wert noch *den* Zukunftsentwurf (alternativ: *das* Narrativ) oder *die* Lebensform und Haltung, die verlässlich die Richtung auf Nachhaltigkeit vorgeben könnte.

Wenn Nachhaltigkeit ein Such-, Lern- und Veränderungsprozess ist, dann erfordert dieser Prozess Forschung, Empirie, praktischen Wandel, Bildung und politische Gestaltung wesentlicher Rahmenbedingungen. Zugleich werden Offenheit, Vielfalt, Motivation, Weitblick, Durchhaltevermögen und Kompromissfähigkeit gebraucht, um Lösungen zwischen verschiedenen in Konflikt stehenden Zielsetzungen zu finden. Dies zieht eine Vielfalt der Werte, Lebensentwürfe, Haltungen und Lebensformen nach sich. Damit ist Nachhaltigkeit ein substantiell kulturelles Projekt, und zwar in fünffacher Hinsicht.

Kultur – Lebensart und partizipative Gestaltung

Kultur ist, was und wer wir sind und vielleicht künftig werden können. Die UNESCO hat schon 1982 in der Erklärung von Mexiko (www.unesco.de/infothek/dokumente/konferenzbeschluesse/erklaerung-von-mexiko.html) eine bis heute gültige und wirkmächtige Definition von Kultur erarbeitet: „(...) Kultur (kann) in ihrem weitesten Sinne als die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte angesehen werden, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen. Dies schließt nicht nur Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen. Der Mensch (wird) durch die Kultur befähigt, über sich selbst nachzudenken. Erst durch die Kultur werden wir zu menschlichen, rational handelnden Wesen, die über ein kritisches Urteilsvermögen und ein Gefühl der moralischen Verpflichtung verfügen. Erst durch die Kultur erkennen wir Werte und treffen die Wahl. Erst durch die Kultur drückt sich der Mensch aus, wird sich seiner selbst bewusst, erkennt seine Unvollkommenheit, stellt seine eigenen Errungenschaften in Frage, sucht unermüdlich nach neuen Sinngehalten und schafft Werke, durch die er seine Begrenztheit überschreitet. (...)“

Nach diesem Kultur-Verständnis der UNESCO stecken wir in einem kulturellen Prozess, wenn Menschen ihr Verhältnis zueinander, innerhalb von Gruppen und zur Natur verstehen und aushandeln. Kultur verändert sich, wenn Menschen sich neuer Herausforderungen bewusst werden und damit neu selbst-bewusst werden. Kultur heißt, angesichts von Herausforderungen Errungenschaften zu hinterfragen, Traditionen abzulegen, zu verändern oder wiederzuentdecken. Kultur befähigt dazu, individuell und kollektiv Werte, Erzählungen, Haltungen und Lebensformen zu befragen, neu auszuhandeln und zu bestimmen.

Im öffentlichen Diskurs über Nachhaltigkeit wird oft griffig von einer „Kultur der Nachhaltigkeit“ gesprochen. Damit ist meist implizit gemeint, man wisse schon, welche Werte, Vorstellungen, Haltungen und Lebensformen nachhaltig seien und welche nicht. „Kultur“ meint dann nichts anderes als die Hoffnung auf Schmierstoff, auf einen „Transmissionsriemen“, mit dem diese „richtigen“ Werte, Vorstellungen, Haltungen und Lebensformen in der Breite wirksam würden. Meist wird hierbei nicht näher gesagt, was und wer zu dieser „Kultur“ der Nachhaltigkeit gehören. Aus der Perspektive der Erfahrungen der UNESCO ist solch ein Verständnis einer „Kultur der Nachhaltigkeit“ zu mechanistisch und beschränkt. Die Programme der UNESCO belegen, dass es vielmehr darauf ankommt, neue Werte, Vorstellungen, Haltungen und Lebensformen überhaupt erst durch kulturelle Prozesse zu entwickeln und in Folge auszuhandeln.

Nachhaltigkeit ist ohne kreative Energie Vieler, ohne Mut und Bereitschaft zu Wandel und Veränderung, ohne Partizipation nicht zu haben. Hierbei ist mit Partizipation nicht nur die punktuelle Beteiligung an Diskussions- und Abstimmungsformen über Politikalternativen gemeint. Es geht für jeden Einzelnen darum, in unterschiedlichen Kollektiven Interessen zu erkennen und zu hinterfragen, Nachhaltigkeitspfade auszuhandeln, Kompromisse zu schließen, Interessen-Konflikte zu lösen, Erfolge und mehr Zukunftsfähigkeit zu erreichen. Jeder Einzelne muss für sich und in Gemeinschaft dies auch praktisch testen, überdenken, im Gespräch rechtfertigen, neu formulieren, und vor allem einüben (Vickery/Manus 2016).

All dies ist kulturell geprägt und findet in allen Ländern und Gesellschaften dieser Welt in unzähligen Variationen statt, oft auch in inter- und transkulturellem Dialog. Für den Einstieg in Nachhaltigkeit braucht es deutlich mehr Raum für bottom-up Initiativen als derzeit diskutiert, auch wenn ohne staatliche Regulierung von Rahmenbedingungen Nachhaltigkeit natürlich ebenso nicht Realität werden kann.

Kulturelle Ressourcen

Das Ergebnis dieser Such- und Veränderungsprozesse ist offen und wird vielfältig ausfallen. Umso entscheidender ist es, auf die bereits bestehende Vielfalt kultureller Ressourcen unserer Gesellschaft zur Stärkung von Transformation in Richtung auf nachhaltige Entwicklung zurückzugreifen. Diese Vielfalt sollte gezielt angesprochen, gewürdigt und genutzt werden. Gemeint sind unterschiedliche kulturelle Ressourcen wie: künstlerisch-kulturelles Wissen, Können, Tun und Erleben. Gemeint sind aber ebenso Kulturen der freien, solidarischen und demokratischen Selbst-Organisation, (post-)migrantische Gemeinschaften, Religions- und Wertegemeinschaften sowie transkulturelle Verständigungsprozesse, Vereine, Bürgerinitiativen, Genossenschaften, Sozialunternehmen, Gewerkschaften, Interessensgemeinschaften und Verbände, auf Dauer organisierte und auch temporäre Kollektive.

Jedes individuell künstlerische Schaffen und jede dieser Gemeinschaften verfügt über Ressourcen, die einer nachhaltigen Entwicklung eher zuträglich oder auch abträglich

sind, in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen. Kulturelle Prozesse können von daher dort ansetzen. In Gesprächen und in Lern- und Aushandlungsprozessen können nachhaltigkeits-freundliche Ressourcen eher gestärkt und belastende Ressourcen eher geschwächt werden. Ein bekanntes Beispiel ist der Konziliare Prozess der christlichen Kirchen, der die Bewahrung der Schöpfung mit dem Schutz der Biodiversität verbindet. Dies ist überaus sinnvoll, solange (in diesem Beispiel) christliche Gruppen sich selbst dafür entscheiden; das heißt, dass sie nicht instrumentalisiert und ihnen „modernisierte Ersatzwerte“ übergestülpt werden. Andere Beispiele könnten Veganer oder auch Anhänger der Praxis der Achtsamkeit oder buddhistischer Meditation sein, die durch kontinuierliches Üben eine hohe Fähigkeit ausbilden, mit Unerwartetem, Ungewissem und Widersprüchlichem gelassen, konstruktiv und produktiv umzugehen. Beispiele sind auch Divestment-Aktionsgruppen oder Verbände für ökologische Investitionen oder CSR-Verbände, Slowfood- und natürlich Agenda-21-Gruppen.

Es zeigt sich hier jedoch ein Dilemma für Nachhaltigkeitsstrategien: Eindimensional wirksamkeitsorientierte, top-down-Interventionen, die politisch zu schnellem und messbarem Erfolg verpflichtet sind und diesen mit quantitativen Indikatoren zeigen wollen, können solche kulturellen Ressourcen nur bedingt wirksam nutzen. Wenn solche Ressourcen durch „social engineering“ von oben instrumentalisiert und vereinnahmt werden, verstößt das nicht nur gegen Freiheitsprinzipien: Oft verlieren solche Ressourcen genau dann ihre Kraft und Attraktivität. Zudem ist selten vorab theoretisch feststellbar, ob bestimmte kulturelle Ressourcen einer nachhaltigen Entwicklung eher zuträglich oder eher abträglich sind. Durch kulturellen Wandel können jedoch auch Nachhaltigkeitserfolge wieder zunichte gemacht werden, wie z. B. das Emissionswachstum im Luftverkehr. Effizienzerfolge gehen sowohl durch das Wachstum des Flugverkehrs im bevölkerungsreichen Asien als auch durch kulturelle Schwarm-Veränderungen hierzulande verloren („Rebound“-Effekt). Statt einer Flugreise pro Kopf alle paar Jahre, wenn überhaupt, haben sich Ober- und Teile der Mittelschicht an zwei bis drei Flug-Kurz-Urlaube pro Jahr gewöhnt. Dies wird als „üblich“ erlebt und ist damit ebenso Teil kultureller Lebensweise geworden.

Daraus folgt, dass kulturelle Prozesse zur nachhaltigkeits-freundlichen Nutzung der Vielfalt kultureller Ressourcen unserer Gesellschaft möglichst breit und möglichst dezentral initiiert werden müssen, ohne Garantie auf Beitrag zu einem tatsächlich nachhaltigen Ergebnis oder gar zu einer geordneten und dann messbaren Strategieumsetzung. Zum Veränderungskatalysator werden solche Initiativen jedoch viel eher, wenn effektive Formen der Vernetzung und Kommunikation, gegenseitigen Lernens und Vergleichs etabliert werden. Hierfür bieten sich auch Chancen durch Programme und Konventionen der UNESCO.

Kulturelle Praxis und Infrastruktur fördern Veränderung

Künstlerische Auseinandersetzungen mit Zukunftsfragen, Kultur im öffentlichen Raum, ästhetisch-kulturelle Alltagspraxis, Erfahrungen mit Schönheit, kulturelle Teilhabe und

non formale und informelle Bildung für nachhaltige Entwicklung (auch in Kombination mit kultureller Bildung) in allen Lebensaltern erweitern den Horizont, motivieren zu neuen Sicht- und Denkweisen. Hier stehen Künstler – Profis wie Amateure – und wichtige Kulturstrukturen aller Sparten und Formen als Transformationspartner bereit: von Designern bis zu Filmschaffenden, Stadttheatern, Museen, Bibliotheken, Rundfunk, Orchestern, Bands, Chören, Ateliers, Kinos, Kunstmarkt, Musik- und Kunsthochschulen. Zahlreiche Ansätze von einzelnen Künstlern und Kulturinstitutionen zeigen, wie künstlerisch und/oder über den Kultursektor vermittelt gemeinsame Nachhaltigkeitsprozesse gelingen, innovative Erfahrungen auch sinnlich Form annehmen, öffentliche Dialoge mit neuen Partnern entspringen, Engagement entsteht und Ergebnisse sichtbar werden.

Die Kultur- und Kreativwirtschaft ist aber dezidiert nicht nur Initiator, Begleiter und Vermittler kultureller Prozesse für Nachhaltigkeit, sondern selbst auch wirtschaftlicher Akteur, der ebenfalls nachhaltigere Produktionsprozesse und Wirtschaftsformen entwickeln, erproben und einüben muss. Die Kultur- und Kreativwirtschaft in Deutschland übersteigt in ihrer erwerbs- wie volkswirtschaftlichen Bedeutung sowohl die Auto- als auch die Chemieindustrie und gewinnt gegenüber der unselbständigen Arbeit an Bedeutung. Er ist somit ein wichtiger Partner für eine Neu-Orientierung auf nachhaltiges Wirtschaften. Nachhaltigkeit in der Kunst bedeutet viel mehr als einzelne Werke der Recyclingkunst, vielmehr gehört zum Beispiel auch die ökologische Wirkung künstlerischer Großevents diskutiert. Diese Diskussion ist bereits im Gange: Die erste öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag zum Thema „Nachhaltigkeit in der Film-/Medienproduktion“ im Februar 2017 fragte bereits nach dem ökologischen Fußabdruck von Filmen, und diskutierte nachahmenswerte Ansätze in Deutschland und international. Es ist ein ermutigendes Zeichen, dass „Kultur als Branche“ die Herausforderung der Nachhaltigkeitsziele 2030 aktiv aufgreift.

Weltweite inter- und transkulturelle Partnerschaften

Kulturelle Prozesse für mehr Nachhaltigkeit werden auch auf internationaler Ebene gebraucht. Wichtige kulturelle Ressourcen, die Nachhaltigkeit zuträglich sein können, gibt es weltweit, sowohl in städtischen Ballungszentren als auch in eher noch suffizient lebenden ländlich geprägten Gemeinschaften. Anders als auf politischer Ebene hierzulande muss dazu vielfach noch Aufmerksamkeit erzeugt und Sensibilität vermittelt werden. Die Agenda 2030 ist zwar von der Gesamtheit aller UN-Mitgliedsstaaten verabschiedet worden. Das bedeutet jedoch noch nicht, dass diese Agenda und darüber hinaus das Konzept der nachhaltigen Entwicklung selbst in allen Gesellschaften bekannt und anerkannt ist – bzw. dass die jeweils eigenen (womöglich durchaus nachhaltigen) Lebensformen und Produktionsprozesse damit in Verbindung gebracht werden.

Ohne interkulturelle Verständigung, Partnerschaften, gegenseitige Achtung und ein Ethos der Weltbürgerschaft, das auch weltweit mehr Verständnis für die hohe Dringlichkeit der Nachhaltigkeitsagenda erzeugt, wird die Agenda 2030 ihre Wirkung nicht

entfalten können. Dieses Grundverständnis fehlte in den Millennium Development Goals (MDG) an der Wende zum 21. Jahrhundert. Die „Kulturblindheit“ der MDGs ist inzwischen international anerkannt und in der Agenda 2030 überwunden, allerdings noch nicht ausreichend in die politische Praxis umgesetzt.

Dies bedeutet, dass die vorher genannten Verständigungs-, Aushandlungs- und Aktivierungsprozesse kultureller Ressourcen auch auf internationaler und interkultureller Ebene nötig sind. Die Komplexität solcher Prozesse ist größer als im eigenen Land, da zu der Vielfalt der kulturellen Ressourcen die Vielfalt institutioneller Rahmenbedingungen der einzelnen Staaten tritt. Zugleich bietet die Auseinandersetzung mit dieser institutionellen Vielfalt auch die Chance für neue Lösungsoptionen für Nachhaltigkeit im eigenen Land.

Angesichts der größeren Komplexität von internationalen Nachhaltigkeitsdialogen ist es umso wichtiger, auf Partner zu setzen. Dazu gehören auch autochthone Kulturwirtschaft und die Entwicklung von Kulturmärkten im globalen Süden. Diese müssen in der Handelspolitik und in der Entwicklungszusammenarbeit stärker in den Vordergrund treten. Hier sind staatliche, private und zivilgesellschaftliche Partner gleichermaßen gefragt und auch aktiv. Gestärkte Partner aus dem Kultursektor vor Ort können wesentlich dazu beitragen, dass lokale Gemeinschaften in Partnerländern des Globalen Südens in bottom-up-Prozessen resilienter werden gegenüber den zunehmenden Schocks und Krisen.

Eine vitale kulturelle Identität, die mit Menschenwürde und Toleranz vereinbar ist und sich für Nachhaltigkeitskonzepte öffnet, wo sie noch nicht offen sein sollte, ist dazu eine wesentliche Voraussetzung. Politische Initiativen zur Unterstützung dieser Formen von Kultur- und Kreativwirtschaft können bedeutende langfristige wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Umweltvorteile mit sich bringen.

Kultur – mit Natur

Der fünfte und gleichermaßen zentrale Punkt betrifft die Überwindung einer Denkweise, die Kultur und Natur als Gegensatz auffasst. Im Verständnis der UNESCO sind Kultur und Natur eng aufeinander bezogen, durch Nutzung und Bewahren, Gärtnern und Bebauen. Nahezu alle einschlägigen UNESCO-Programme haben diesen engen gegenseitigen Bezug in ihrem Kern angelegt, sei es das Programm „Der Mensch und die Biosphäre“, die Geoparks, die Völkerrechtsabkommen zum Welterbe und zum immateriellen Kulturerbe oder das Abkommen zur Vielfalt Kultureller Ausdrucksformen, das nachhaltige Entwicklung als leitenden Grundsatz formuliert. In diesen Programmen geht es im Wesen um „Schutz durch Förderung und Nutzung“ und um „Nutzung und Förderung durch Schutz“. Ein neues Verständnis dieses Zusammenhangs wird dringend benötigt, das in früheren Hochkulturen verstanden und praktiziert wurde, in der europäisch-westlichen Geschichte aber zunehmend abhandengekommen ist.

Das 21. Jahrhundert bietet die Chance, auf der Höhe heutigen wissenschaftlichen Wissens und Erkenntnis die Verbindung Kultur-Mensch-Natur neu zu artikulieren, zu verstehen, zu leben und politisch zu nutzen (Pilgrim/Petty 2011, Maffy 2010). Ein kulturell informierter Begriff von Nachhaltigkeit unterscheidet demnach nicht zwischen „ökologischen“ und „sozial-ökonomischen“ SDGs, sondern betont die dynamischen Beziehungen zwischen Kultur-Mensch-Umwelt.

Kreativität und Kultur in der Agenda 2030

Seit 2010 haben viele Akteure daran gearbeitet, das Fehlen von Kultur als eine wesentliche Konstruktionschwäche der Millenniumsziele zu überwinden. Diese Konstruktionschwäche bremste nicht zuletzt das Erreichen wichtiger MDGs wie Bildung und Geschlechtergerechtigkeit. In den Jahren 2011, 2012 und 2013 fasste die UN-Generalversammlung grundlegende Beschlüsse zu Kultur als zentralem Treiber von Entwicklung. In Kooperation mit UNDP und der UNESCO führte der Millenniumsfonds der spanischen Entwicklungskooperation zwischen 2007 und 2013 erfolgreich 35 Großprogramme zu Kultur und Entwicklung durch. Ein Staatenbündnis („Friends of culture“ unter Vorsitz von Peru), eine NGO-Plattform („Kultur stärkt Entwicklung“) und die UNESCO zusammen mit der Europäischen Union sowie der Afrikanischen Union engagierten sich seit 2011 kontinuierlich für eine stärkere Anerkennung der kulturellen Dimension von Entwicklung. Einschlägiges Lobbying und hochrangige Konferenzen wie in Hangzhou 2013 führten dazu, dass sich in der Agenda 2030 *sieben starke Verknüpfungen* zu Kultur und Kreativität finden. Wohlgemerkt: Diese sieben Verknüpfungen betreffen Kultur und Kreativität, nicht die Rolle der UNESCO insgesamt, die mit ihrer federführenden Koordinierung für das gesamte Bildungsziel (SDG 4) und der wichtigen Rolle u.a. für SDG 6 und SDG 14 noch ganz andere Rollen in der Umsetzung der Agenda 2030 wahrnimmt.

Hochwertige Bildung und Lebenslanges Lernen für alle (SDG 4) ist auch ein kulturelles Projekt. Endogene Kulturwirtschaft kann in erheblichem Maße fachlich-berufliche Qualifikationen und menschenwürdige Arbeit für Jugendliche und Erwachsene vermitteln (4.4). Der Erwerb der notwendigen Wissensbestände und Kompetenzen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung (4.7) stützt sich auf Bildung für nachhaltige Entwicklung und nachhaltige Lebensweisen, Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit, Weltbürgerschaft und die Wertschätzung kultureller Vielfalt und des Beitrags der Kultur zu nachhaltiger Entwicklung.

Geschlechtergleichstellung und Selbstbestimmung (SDG 5) erfordert in so gut wie allen Gesellschaften der Welt vor allem erheblichen kulturellen Wandel und eine solide Politik mit durchsetzbaren Rechtsvorschriften (5.c). Dies stärkt Grundrechte und Grundfreiheiten aller Menschen.

Zu *menschenwürdiger Arbeit und Wirtschaftswachstum* (SDG 8) tragen Kultur- und Kreativwirtschaft sowie Kulturtourismus erheblich bei, ebenso wie zu Kreativität

und Innovation (8.3). Mehr im Rahmen von Handelshilfe gewährte Unterstützung für Entwicklungsländer (8.a) kann auch weltweit einen ausgewogeneren Austausch an kulturellen Gütern und Dienstleistungen erreichen.

Ungleichheiten in und zwischen Ländern (SDG 10) können durch den Grundsatz der besonderen und differenzierten Behandlung der Entwicklungsländer im Einklang mit den Übereinkünften der Welthandelsorganisation verringert werden (10.a). Für den Bereich der Kulturkooperation hat die UNESCO 2005 erstmalig die Notwendigkeit von Vorzugsbehandlungen für diese Länder völkerrechtlich verbindlich verankert (siehe unten).

Städte und Gemeinden (SDG 11) inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu gestalten erfordert angesichts der weltweiten Verstädterung eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -Steuerung (11.3) Als wesentlicher Teil ihrer DNA prägt Kultur die Städte des 21. Jahrhunderts: Hier treffen Menschen in deutlich vielfältigeren Bezügen aufeinander, tauschen sich aus, und sind gerade dadurch kreativ, innovativ und produktiv. Nicht nur in Städten trifft kulturelles Erbe (11.4) auf natürliches Erbe – und auf zeitgenössische Kunst und Kultur. Gerade in Städten handelt sich Zukunft aus.

Starke Institutionen (SDG 16) sind Voraussetzung von friedlichen und inklusiven Gesellschaften. Die Stärkung von Governance geht als kulturelles Projekt auf allen Ebenen einher mit stärker bedarfsorientierten, inklusiven, partizipatorischen und repräsentativen Organisationsformen (16.7). Voraussetzungen sind u.a. öffentlicher Zugang zu Informationen und der Schutz der Grundfreiheiten (16.10).

Die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung (SDG 17) braucht die Füllung mit neuem Leben.

Beiträge der UNESCO-Kulturprogramme zur Agenda 2030

Kultur und Kreativität können auf diesen sieben Veränderungsfeldern in besonderer Weise zu nachhaltiger menschlicher Entwicklung beitragen. Die UNESCO-Kulturprogramme und -konventionen haben bereits überzeugend aufgezeigt, wie diese sieben Verknüpfungen in der Agenda 2030 operationalisiert und wirksam werden können.

„In Kreativität investieren – Gesellschaften verändern“ lautet das zentrale Ziel der UNESCO-Konvention über die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005. Sie unterstützt tragfähige und partizipative Governance-Systeme für den Kulturbereich (16.7), differenzierte Vorzugsbehandlungen für Entwicklungsländer (10.a und 8.a) und die Mobilität von Kunst- und Kulturschaffenden. Auch dank der UNESCO haben bereits zahlreiche Entwicklungsländer Kultur in ihre Rahmenpläne für nachhaltige Entwicklung integriert (11.3). Die endogene Kulturwirtschaft hat auch dadurch vor allem im informellen Sektor neue Verdienstmöglichkeiten geschaffen (4.4 und 8.3). Die ein-

hergehende Förderung von Menschenrechten und Grundfreiheiten (16.10 und 5.c) erleichtert auch das Erreichen von Bildungs- und Gesundheitszielen (UNESCO 2015).

Auch Formen des immateriellen Kulturerbes sind wichtige kulturelle Ressourcen in vielen Weltregionen. Nach der Definition der einschlägigen UNESCO-Konvention von 2003 umfassen sie jenes menschliche Wissen, Können, Kreativität und Erfindergeist, welches Identität und Kontinuität über Generationen vermittelt, aktiv weitergibt und an neue Umstände anpasst. Es schließt ausdrücklich das Wissen um die Natur und Handwerkskünste ein. Dieses immaterielle kulturelle Erbe, oft praktiziert in handlungsfähigen Gemeinschaften, intakten, zukunftsfähigen Kulturlandschaften, aber auch in urbanen Räumen, wird für eine nachhaltige Zukunft bislang noch zu wenig genutzt.

Die UNESCO-Welterbekonvention von 1972 umfasst das Naturerbe und das materielle kulturelle Erbe. Die durch diese Konvention geschützten Stätten stehen prototypisch für das, worauf sich die entstehende Weltgesellschaft einigen kann, um es für die Zukunft zu erhalten (to conserve and to sustain), keineswegs als Pflicht oder Bürde, sondern als Zukunftschance. Erbe ist dabei auch als Ankerpunkt für sich rasant wandelnde Gesellschaften zu verstehen, die sich schneller verändern als der Mensch es erfassen kann. „Erhalten“ als Zukunftschance ist eine zentrale kulturelle Erkenntnis. Genau daher fordert SDG-Unterziel 11.4, „die Anstrengungen zum Schutz und zur Wahrung des Weltkultur- und -Naturerbes zu verstärken“. Psychologische Studien belegen, dass Menschen in einer sich wandelnden Welt sehr schnell neue Gegebenheiten als „normal“ wahrnehmen. Vollzogene Entwicklungsprozesse können sie dann nicht mehr kritisch hinterfragen. Die Auseinandersetzung mit allen Verbindungen von Kultur- und Natur-Erbe, materiell wie immateriell, lässt solche „shifting baselines“ eher erkennbar werden.

Auseinandersetzung mit Erbe und zeitgenössischer Kunst und Kultur eröffnet somit ein vielfältiges und humanistisch fundiertes Gegenbild zu der Wahrnehmung, dass Merkmale und Folgen unserer modernen Gesellschaft alternativlos gegeben seien. Dies stellt die Gegenwart in einen geschichtlichen Zusammenhang und sensibilisiert für die Gestaltbarkeit unserer konkreten Lebenswelten. So zeigen derzeit über 60 deutsche Städte im Rahmen ihres UNESCO-Engagements beispielhaft, wie es gelingen kann, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung durch Kunst, Kultur und Bildung voranzutreiben:

- **Hamburg** als Beispiel einer von etwa zwei Dutzend deutscher städtischer Welt-erbestätten, genauer Speicherstadt und Kontorviertel neben der angrenzenden Hafencity,
- **Mannheim** und **Hannover** als UNESCO-Städte der Musik,
- **Heidelberg** als UNESCO-Stadt der Literatur,
- **Berlin** schon seit zehn Jahren als UNESCO-Stadt des Designs (UNESCO Creative Cities Network 2016),

- **Gelsenkirchen** als Learning City sowie weitere acht deutsche Kommunen, die für ihr kommunales Engagement für Bildung für nachhaltige Entwicklung im laufenden UNESCO-Weltaktionsprogramm ausgezeichnet wurden und
- **Nürnberg** und weitere 30 deutsche Mitglieder der UNESCO-Koalition für inklusive und nachhaltige Städte.

Kulturelle Dimension der Nachhaltigkeit in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Was ist erreicht?

Schon 2014 hat die Deutsche UNESCO-Kommission in einem auf ihrer Hauptversammlung verabschiedeten Memorandum zu einer integrativen Gestaltung der Agenda 2030 und zu einer „Kultur der Nachhaltigkeit“ aufgerufen. Die Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2017) ist das Ergebnis eines breiten Konsultationsprozesses, an dem sich neben anderen auch die Deutsche UNESCO-Kommission beteiligt hat. Die Strategie benennt erstmalig auch kulturelle Dimensionen der Nachhaltigkeit explizit, wie ausdrücklich von der Deutschen UNESCO-Kommission gefordert: Nachhaltigkeit muss Teil der „politischen und gesellschaftlichen Kultur“ werden. Für die Erreichung der ambitionierten Entwicklungsziele braucht es eine „Kultur der Nachhaltigkeit“ und ebenfalls einen kulturellen Wandel, so die Strategie. Dazu sollen vor allem die „spezifische Perspektive von Künstlerinnen und Künstlern und Kultureinrichtungen sowie innovative Ansätze aus der Kreativwirtschaft“ einbezogen werden. „Kreativität und Fantasie“, Grundelemente von Kunst und Kultur, sollen „Hinterfragen und Rekonstruieren von Zusammenhängen“ ermöglichen. „Kultureinrichtungen (Museen, Bibliotheken, Theater, Orchester usw.)“ kommt dabei eine wichtige Rolle zu, ebenso wie der kulturellen Bildung. Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Sicherung der „gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe“ von Menschen in (relativer) Armut vorgesehen, vor allem die „Partizipation an Kunst und Kultur“. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie spricht damit die oben skizzierten Aspekte von Lebensweisen und kultureller Veränderung dezidiert an, allerdings noch nicht in der erhofften Tiefenschärfe.

Die Nachhaltigkeitsstrategie spricht auch von einer auf „Nachhaltigkeit ausgerichteten auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik“ und damit auch von den oben erwähnten weltweiten inter- und transkulturellen Partnerschaften. Allerdings hätte man sich auch in den Ausführungen zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit einen mutigeren Querbezug von Kultur und Nachhaltigkeit gewünscht.

Zudem wird die Nachhaltigkeitsstrategie noch zu stark von der europäischen Grundüberzeugung geprägt, dass Kultur und Natur zwei weitgehend getrennte Sphären

sind. Es gibt wenige Referenzen auf die gegenseitige Bedingtheit und Verwobenheit, welche aber im eigenständigen Textbeitrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung zum Strategiedokument deutlicher anklingt. Kultur und Natur werden zwar im Kontext des UNESCO-Welterbes additiv in einem Atemzug genannt – „Die Bundesregierung setzt sich weltweit ein für Pflege, Schutz und Erhalt des Kulturerbes, insbesondere des Weltkultur- und Weltnaturerbes“ (S. 158) –, aber nicht aufeinander bezogen. Somit scheint das derzeitige Verständnis der „Kultur der Nachhaltigkeit“ der Strategie insgesamt noch recht begrenzt zu sein.

Was ist zu tun?

Kultureller Wandel geht politischem Wandel in vielen Fällen voraus. Die plastisch-bildliche Vorstellung davon, wie eine andere, nachhaltigere Welt aussehen könnte, ist wesentlich. Wie dargestellt, braucht die Transformation für eine nachhaltige Entwicklung die breite Nutzung kultureller Ressourcen, um bottom-up die Schaffung pluralistischer Werte, Zukunftsvorstellungen, Lebensformen und Haltungen zu unterstützen, welche einer nachhaltigen Entwicklung zuträglich sind. Es braucht zudem die Förderung von Kreativität, Offenheit, Vielfalt, Selbstorganisation und Kompromissfähigkeit. Dabei sollten vorhandene kulturelle, auch ästhetisch-künstlerische Ressourcen, Gemeinschaftsformen und Institutionen genutzt werden und insbesondere in die internationale und inter- und transkulturelle Verständigung investiert werden. Es braucht daher viel mehr Aufmerksamkeit und eine bewusste Nutzung der in diesem Beitrag abgeleiteten fünf Faktoren einer „Kultur der Nachhaltigkeit“.

Diese kulturelle Dimension von Nachhaltigkeit und Nachhaltigkeitspolitik steht jedoch nicht losgelöst neben anderen gesellschaftlichen und staatlichen Aktionsformen. Ein gutes Beispiel für ein erfolgreiches Zusammenwirken vieler unterschiedlicher Veränderungskräfte, und gerade auch kultureller Ressourcen, ist die erfolgreiche, klimaschutzgetriebene Transformation des deutschen Strommarktes in den letzten Jahrzehnten und vor allem den letzten 15 Jahren – einschließlich der globalen Auswirkungen für eine umfassendere und nachhaltigere Energieversorgung. Wie hier verschiedene bottom-up und top-down Instrumente zusammengewirkt haben, soll hier in Grundzügen dargestellt werden.

Das Schlüsselinstrument für die intensiviert Transformation ist das „Erneuerbare Energien Gesetz“ (EEG) aus dem Jahr 2000, das zwar in den letzten Jahren auch kritisiert und dann geändert wurde, u.a. wegen zu hoher Einspeisevergütungen. Dennoch bleibt die gezielte Förderung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien ab etwa dem Jahr 2000, mit dem EEG als regulatorischem Kern, *das* Muster für eine erfolgreiche Transformation hin zu mehr Nachhaltigkeit. Der Ausbau der Erneuerbaren Energien in Deutschland seit 2000 hat fast alle Prognosen übertroffen. Der Anteil am Strommix beträgt Anfang 2017 knapp 30%. 2000 lag der Anteil noch deutlich unter 10% und wurde v.a. von Wasserkraft getragen.

Das EEG war Teil eines Pakets staatlichen Handelns. Der Staat hatte nicht nur die Einspeisevergütungen gegenüber dem Vorgängergesetz von 1990 auf einen Stand gehoben, der die Erneuerbaren konkurrenzfähig machte gegenüber den fossilen Energien. Er hat dies flankiert durch die gezielte Förderung von Technologieentwicklung durch verschiedene Bundesressorts und die Förderung von neuartigen Prototypen. Ganz wesentlich: Das „4. Programm Energieforschung und Energieförderung“ förderte von 1996 bis 2005 dezidiert ergebnisoffen alle Technik-Optionen, die mit Blick auf Nachhaltigkeit erfolgsversprechend schienen.

Das Maßnahmenpaket rund um das EEG in Deutschland hat wesentlich dazu beigetragen, dass erneuerbare Energien bezahlbar wurden. In vielen Staaten können Photovoltaik und Wind heute selbst ohne Subventionen mit fossilen Energieträgern konkurrieren. Das EEG selbst hat zum einen Nachahmer in Dutzenden von Staaten gefunden. Die Einspeisevergütung hat zudem wesentlich auch China veranlasst, massiv in den Aufbau einer hochwettbewerbsfähigen Produktion von Erneuerbaren zu investieren. Die industrielle Entwicklung Chinas wurde damit durchaus auch von Deutschland mitgeprägt. Zugleich haben die dort generierten Überkapazitäten nicht nur in China selbst, sondern auch in vielen Entwicklungsländern wie in Afrika erstmals einen Boom der Erneuerbaren ausgelöst und oft erstmalig den Zugang zu elektrischem Strom ermöglicht. Kenias Strom Mix ist schon bereits zu etwa 50% erneuerbar. Nicht nur der ehemalige Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), Klaus Töpfer, hat das EEG als die beste von Deutschland jemals geleistete Entwicklungshilfe bezeichnet.

Was hier vor allem wichtig ist: Im Vorlauf auf das Jahr 2000 und im Ausbau seither wurden auch erhebliche kulturelle Ressourcen genutzt. Ein wichtiger Bestandteil des EEG-Erfolgs in Deutschland ist auch der Anstieg der Zahl der Bürgerenergiegenossenschaften. Sie ist seit 2000 von etwa 70 auf heute etwa 1.000 gestiegen. Etwa die Hälfte aller neu gegründeten Genossenschaften sind derzeit Energiegenossenschaften. Die meisten dieser Genossenschaften betreiben gemeinsam Solaranlagen. Heute gibt es interessante Modelle wie die Beteiligung von Bürgerenergiegenossenschaften an Stadtwerken, es gibt bürgerbetrieben energieautarke Dörfer und Kleinstädte, es gibt Schülerenergiegenossenschaften und hochschul- und belegschaftsgebundene Energiegenossenschaften. Dass Genossenschaften als Form der freien, solidarischen und demokratischen Selbst-Organisation eine kulturelle Organisationsform sind, wurde im UN-Jahr der Genossenschaften (2012) ebenso deutlich wie in der Anerkennung der UNESCO des Genossenschaftswesens als erstem deutschem Eintrag auf der Repräsentativen Liste des Immateriellen Kulturerbes im November 2016. Gerade bei Bürgerenergiegenossenschaften wird besonders sichtbar: Sie gründen sich nicht nur für Erzeugung von Mehrwert auf lokaler Ebene, sondern sehr oft auch auf Basis von eines kulturellen Selbstverständnisses: Dezentralität als Resilienz-Faktor für Gesellschaften, Self-Empowerment und Partizipation („einer für alle – alle für einen“), David gegen Goliath. Gerade solche Narrative haben auch in den 1970er bis 1990er Jahren die Technikentwicklung bei den erneuerbaren Energien

vorangebracht. Die großen Energieversorger und Technikkonzerne dagegen waren entweder zurückhaltend oder verhinderten Entwicklung gar. Bei ihnen war weithin Konsens, dass weder Windenergie noch Photovoltaik einen substanziellen Beitrag zur Energieversorgung leisten könnten.

Übrigens wirkt der Erfolg der Bürgerenergiegenossenschaften im EEG auch auf das kulturelle Organisationsmodell der Genossenschaften selbst zurück und wirkt, mit ihren gut 21 Millionen Mitgliedern, breit in die Gesellschaft hinein. Erstens stärkt es die Akzeptanz des Ausbaus von Erneuerbaren Energien positiv, auch wenn rein quantitativ der Beitrag zur Energiewende klein ist. Zweitens stärkt dies seit der Novellierung des Genossenschaftsgesetzes von 2006 in unerwarteter Weise auch Kunst und Kultur. Viele Art-House Kinos, Theater, Orchester und kulturwirtschaftliche Betriebe etc. gründen sich seither als Genossenschaften. Kultur kann also Veränderungsenergien freisetzen. Es lohnt sich kulturelle Ressourcen zu mobilisieren, Kreativität zu nutzen und mit Mut Erkundungen ins Ungewisse zu beginnen. Nachhaltigkeit braucht Kultur und Kultur braucht Nachhaltigkeit.

Literatur

- Bundesregierung (2017): Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin
- Girard, L. F./Baycan, T./Nijkamp, P. (Hrsg.; 2011): Sustainable City and Creativity. Promoting Creative Urban Initiatives. Farnham, Burlington, SA. Ashgate publishing
- Maffy, L. (2010): Biocultural Diversity Conservation. London, New York. Routledge Earth Scan
- Ostrom, E. (1990): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press
- Pilgrim, S./Pretty, J. (Hrsg.; 2011): Nature and Culture. Rebuilding Lost Connections. London, New York. Routledge Earth Scan
- UNESCO (2015): Re/Shaping Cultural Policies. A Decade Promoting the Diversity of Cultural Expressions for Development. The 2005 Convention Global Report, Paris
- UNESCO Creative Cities Network (2016): Creative Cities for Sustainable Development. Compilation of 116 member cities profiles from 54 countries. Beijing
- United Nations (2014): The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Agenda. New York
- Vickery, J./Manus, M. (Hrsg.; 2016): The Art of the Multitude. Jochen Gerz – Participation and the European Experience. Frankfurt/Main, New York, Campus

Internetlinks

- <http://www.unesco.de/infothek/dokumente/konferenzbeschluesse/erklaerung-von-mexiko.html>
- http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/6_UNGA_Resolution_A_RES_66_208_EN.pdf
- <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/cultdevL69.pdf>
- <http://en.unesco.org/creativity/undp-spain-millennium-development-goals>
- http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/2_culture.pdf
- <http://en.unesco.org/creativity/ifcd/sdgs>
- <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245796e.pdf>
- <http://whc.unesco.org/en/sustainabledevelopment/>
- <https://www.unesco.de/infothek/dokumente/erklaerungen-duk/sdg-memorandum.html>
- <https://www.unesco.de/kultur/2014/duk-hv2014-statement-von-welck.html>
- <https://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/NachhaltigkeitsstrategieDUKKommentar2016.pdf>
- <http://www.zeit.de/2015/39/energiewende-deutschland-vorbild/>
- <https://www.unesco.de/kultur/2016/genossenschaftsidee-und-praxis-als-erster-deutscher-beitrag-in-die-unesco-liste-des-immateriellen-kulturerbes-aufgenommen.html>

Ute Stoltenberg/Daniel Fischer

Bildung und Kommunikation als integraler Bestandteil der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie?

Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeitskommunikation gehören seit nunmehr 25 Jahren zum Diskurs um eine nachhaltige Entwicklung. In zahlreichen Modellprojekten konnte gezeigt werden, welche Beiträge sie zur Förderung gesellschaftlicher Such-, Lern- und Gestaltungsprozesse zu leisten vermögen. Das Aufgreifen von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeitskommunikation in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie seit 2002 offenbart, dass dieses Potenzial bislang nur bedingt erkannt und strategisch genutzt wurde. Die Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie zeigt, dass Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeitskommunikation programmatisch angekommen sind. Die konsequente Umsetzung und Verankerung als grundlegende Orientierung jedoch bleibt hinter dem selbst gesetzten Anspruch noch deutlich zurück und lässt Weiterentwicklungsbedarfe erkennen.

Bildung und Kommunikation als Bestandteil des Diskurses um eine nachhaltige Entwicklung

Wenn Nachhaltigkeit ein anzustrebendes Ziel für die Entwicklung von Gesellschaft sein soll, erfordert dies in demokratischen Systemen eine diskursive Auseinandersetzung mit dem, was unter Nachhaltigkeit verstanden werden soll. Schließlich ist das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung normativ, das heißt wertegestützt und -gebunden. Mit dem Begriff der Nachhaltigkeit sind Maßstäbe verbunden, er gibt gesellschaftlicher Entwicklung eine bestimmte Richtung. Die hiermit benannte gesellschaftliche Auseinandersetzung ist damit immer auch ein politischer Prozess (de Haan 2004), für dessen Gelingen Kommunikation und Bildung von maßgeblicher Bedeutung sind.

Seit nunmehr 25 Jahren wird versucht, die Zielsetzungen umzusetzen, die in der Agenda 21 vereinbart worden waren. Rund um die Frage nach der Rolle von Bildung und Kommunikation im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung haben sich seitdem eigene Diskurse und Begrifflichkeiten entwickelt. Der Begriff der *Nachhaltigkeitskommunikation* verweist auf die Aufgabe, ein Verständnis von Problemlagen, insbesondere im Hinblick auf Mensch-Natur-Verhältnisse, in gesellschaftliche Diskurse einzubringen, Bewusstsein darüber zu fördern und eine Auseinandersetzung über gesellschaftliche Werte, Normen und Zielsetzungen anzuregen (Godemann/Michelsen 2011). Nachhaltigkeitskommunikation ist in diesem Anspruch eng verknüpft mit dem Begriff der Partizipation. Der Partizipationsbegriff bezieht sich dabei nicht nur auf die (indirekte) Beteiligung am repräsentativen Politiksystem, sondern "umfasst alle Formen der Einflussnahme auf die Ausgestaltung kollektiv verbindlicher Vereinbarungen durch Personen und Organisationen, die nicht routinemäßig mit diesen Aufgaben betraut sind" (Renn 2005, S. 227). Unter dem Begriff der *Bildung für eine nachhaltige Entwicklung* wird heute ein neues Bildungskonzept diskutiert, das darauf abzielt, einen Bewusstseins- und Mentalitätswandels zu unterstützen, der es Menschen ermöglicht, an einer gerechten Gestaltung der (Welt-)Gesellschaft engagiert und verantwortungsbewusst mitzuwirken (Stoltenberg/Burandt 2014; Michelsen/Fischer 2015). Bildung für eine nachhaltige Entwicklung will Bewusstsein für nachhaltigkeitsrelevante Probleme schaffen, den Erwerb von Wissen über diese Probleme ermöglichen und die erforderlichen Kompetenzen im Umgang mit diesen erschließen (Michelsen et al. 2011). Insofern sind sowohl Nachhaltigkeitskommunikation als auch Bildung für eine nachhaltige Entwicklung mit dem Anspruch verbunden, gesellschaftliche Such-, Lern- und Gestaltungsprozesse zu unterstützen (Stoltenberg 2006).

Nachhaltigkeitskommunikation und Bildung für eine nachhaltige Entwicklung sind keine neuen Erscheinungen in Überlegungen zu Strategien nachhaltiger Entwicklung, sondern wurden von Beginn der Nachhaltigkeitsdiskussion an diskutiert, entwickelt und erprobt. Dies lässt sich schlaglichtartig sowohl für die bisherige praxisorientierte,

wissenschaftliche als auch politische Auseinandersetzung mit den beiden Konzepten aufzeigen.

Im Bildungsbereich haben in den vergangenen 25 Jahren zahlreiche Modellversuche und Pilotprojekte erprobt, wie Bildung gestaltet werden kann, die sich systematisch an den Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung orientiert. Zu nennen sind hier etwa die von der Bund-Länder-Kommission geförderten bundesweiten Modellprojekte „21“ und „Transfer-21“ für den schulischen Bereich, das Projekt „Leuchtpol“ für den vorschulischen Bereich oder die Einrichtung eines UNESCO-Lehrstuhls „Hochschulbildung für nachhaltige Entwicklung“ an der Leuphana Universität Lüneburg auf hochschulischer Ebene. Auch im außerschulischen Bereich wurden vielfältige Aktivitäten zur Förderung einer Bildung für eine nachhaltige Entwicklung unternommen (Dieckmann et al. 2006). Eine stärkere Vernetzung der Akteure sowie eine breitere Sichtbarkeit erlangte Bildung für eine nachhaltige Entwicklung zuletzt durch die Implementierung der gleichnamigen UN-Dekade (2005–2014), die in Deutschland unter der Federführung der Deutschen UNESCO-Kommission umgesetzt wurde und in deren Rahmen etwa 2.000 Projekte und Initiativen aus allen Bildungsbereichen im gesamten Bundesgebiet ausgezeichnet wurden. Ausgezeichnet wurden zudem mehrere Kommunen, in denen Bildung für eine nachhaltige Entwicklung ganzheitlich aufgegriffen und in verschiedenen Bereichen integrativ umgesetzt worden ist (DUK 2011/2014). Mehrere Erklärungen etwa für den schulischen (DUK/KMK 2007) oder hochschulischen (HRK/DUK 2009/2009; DUK 2012) Bereich sowie insgesamt vier Berichte der Bundesregierung (BMBF 2002/2005/2009/2013) zu Bildung für eine nachhaltige Entwicklung unterstreichen die Bedeutung, die Bildung für eine nachhaltige Entwicklung auch politisch beigemessen wird. Am Ende der UN-Dekade besteht ein breiter Konsens darüber, dass die wesentliche Herausforderung nun – unterstützt durch das von der UNESCO-Generalversammlung beschlossene Weltaktionsprogramm Bildung für eine nachhaltige Entwicklung (WAP) – darin besteht, nach den großen Modellversuchen und einer Vielzahl kleinerer Aktivitäten „vom Projekt zur Struktur“ (BMBF 2015) zu kommen und Bildung für eine nachhaltige Entwicklung strukturell im Bildungssystem zu verankern.

Auch für den Bereich der Nachhaltigkeitskommunikation gab es in Folge der Agenda 21 zahlreiche Aktivitäten, die zivilgesellschaftliches Engagement vor Ort in den Mittelpunkt gestellt haben. Beispiele hierfür sind etwa die Lokale Agenda 21 oder aktuell die Transition Town Bewegung, die Städte in Richtung Nachhaltigkeit wandeln wollen. Zahlreiche Studien der wissenschaftlichen Beratungsgremien der Bundesregierung heben die Bedeutung von Kommunikation hervor, um eine Auseinandersetzung mit nicht unmittelbar anschaulichen und erlebbaren Umweltherausforderungen anzuregen (z.B. SRU 1994, WBGU 1993/1995). Am deutlichsten fasst dies der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) in seinem Gutachten aus dem Jahr 2011, in dem er daran erinnert, dass ein demokratischer Umbau der Gesellschaft in ein postfossiles Zeitalter die direkte und indirekte Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern in Entscheidungsprozesse erfordere und hierfür „öffentliche Mehrebenen-

kommunikation“ (S. 204) eine zentrale Rolle spielten. In der Bundespolitik wurden im Hinblick auf politische Mitgestaltung seit der Jahrtausendwende verstärkt in verschiedenen Zusammenhängen Dialog- und Konsultationsprozessverfahren entwickelt und erprobt, die einen Austausch zwischen Politik und gesellschaftlichen Gruppen ermöglichen sollten (siehe Beitrag von Bachmann in diesem Band). Eine strukturelle Instanz ist neben anderen der im Jahr 2001 von der Bundesregierung geschaffene Rat für Nachhaltige Entwicklung. Darüber hinaus haben sich auch einzelne Länder erkennbar auf den Weg gemacht, Bildung und Kommunikation als integralen Bestandteil von Nachhaltigkeitspolitik zu konzipieren (z. B. mit dem Klimaschutzplan des Landes Nordrhein-Westfalen, MKULNV 2015).

Die skizzierten Beispiele lassen dreierlei erkennen. Erstens sind Bildung und Kommunikation als Bestandteile des Diskurses um eine nachhaltige Entwicklung fest etabliert. Zweitens ist festzustellen, dass sich in den vergangenen 25 Jahren eine lebendige Praxis um eine nachhaltigkeitsbezogene Bildung und Kommunikation entfaltet hat. Dabei ist jedoch zu bemerken, dass sich diese Ansätze bislang über einen Modell- und Pilotcharakter hinaus kaum etablieren konnten und die Phase der Institutionalisierung, die die Schaffung von Strukturen und Rechenschaftslegung erfordern würde, noch aussteht. Drittens schließlich ist zu konstatieren, dass es unterschiedliche Qualitäten der nachhaltigkeitsbezogenen Bildung und Kommunikation gibt. In der wissenschaftlichen Diskussion werden verschiedene Modi unterschieden, in denen Bildung und Kommunikation sich zu einer nachhaltigen Entwicklung verhalten (Newig et al. 2013): demnach leisten sie zum ersten einen Beitrag zur Vermittlung von nachhaltigkeitsbezogenen Verständnissen, Informationen und Wissensbeständen (*Bildung/Kommunikation von Nachhaltigkeit*). Darüber hinaus vermögen sie zum zweiten, einen breiten Austausch über die bestimmten Nachhaltigkeitsverständnissen zugrunde liegenden Begründungen und Wertevorstellungen und die aus ihnen resultierenden Zielsetzungen und Meinungen unterschiedlicher Akteure anzuregen (*Bildung/Kommunikation über Nachhaltigkeit*). Zum dritten schließlich können Bildung und Kommunikation Einfluss nehmen darauf, dass sich gesellschaftliche Veränderungsprozesse in Richtung Nachhaltigkeit entwickeln, indem sie den Erwerb entsprechender Kompetenzen unterstützen, wünschenswerte Zukunftsbilder transportieren oder Handlungsbedarfe überzeugend darstellen (*Bildung/Kommunikation für Nachhaltigkeit*).

Diese Charakteristika und Unterscheidungsmerkmale sind also insofern relevant, als sie auf das kritische Potenzial der Ansätze Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeitskommunikation verweisen, die nach Qualitäten fragen, mit denen nachhaltige Entwicklung als ein gesellschaftlicher Aushandlungsprozess gestaltet wird. Geht es um die kommunikative bzw. pädagogische Durchsetzung bestimmter Nachhaltigkeitsverständnisse? Mit welchen Zielen wird Verständigung über Nachhaltigkeit initiiert? Wie konsequent werden Bildung und Kommunikation darauf ausgerichtet, Transformationskräfte für einen gesellschaftlichen Umbau im Sinne der Nachhaltigkeit freizusetzen?

Bildung und Kommunikation als Politikfelder in der Nachhaltigkeitsstrategie bis 2016 – integrativ oder ressortorientiert?

In der ersten Fassung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 findet Bildung an mehreren Stellen Erwähnung. Im Bereich der Indikatorik (Teil D) wird Bildung vor allem im Sinne klassischer Kenngrößen wie Ausbildungsabschlüsse und Studienanfängerquoten konzipiert. Ganz anders liest sich der Schwerpunktbereich in Teil E der Strategie (Schwerpunkte einer nachhaltigen Entwicklung). Dort wird die Notwendigkeit einer „Bildungsinitiative“ erläutert, die sich vor allem darin begründet, dass der Strukturwandel gestaltungsfähige Menschen erfordere. Bildung wird als Dreiklang aus Persönlichkeitsentwicklung, Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit konzipiert und strategische Schwerpunkte gesetzt, von der Stärkung von Frühförderung über den Ausbau der Ganztagsbetreuung bis zur Förderung lebenslangen Lernens. Bildung für eine nachhaltige Entwicklung wird auf knapp einer Seite ausgeführt. Darin bezieht sich die Bundesregierung im Rekurs auf innovative schulische Modellversuche ausdrücklich auf ein umfassendes Verständnis von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung als einen eigenen pädagogischen Ansatz mit bestimmten Herangehensweisen und Kompetenzen, der „verstärkt in allen Bildungsbereichen integriert werden“ (Bundesregierung 2002, S. 269) solle. Interessanterweise kapriziert sich der folgende Teil zur Hochschulbildung jedoch allein auf die Merkmale internationaler Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit. Im ersten Fortschrittsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 taucht Bildung für eine nachhaltige Entwicklung nunmehr nur noch an einer Stelle auf, wenn unter dem Punkt „Global Verantwortung übernehmen“ ausgeführt wird, dass zivilgesellschaftliche Akteure zur Erbringung ihres Beitrags „bei der Gestaltung und Umsetzung des globalen sozial-ökologischen Orientierungsrahmens“ (Bundesregierung 2004, S. 126) zu befähigen seien und Deutschland plane, die UN-Dekade Bildung für nachhaltige Entwicklung aktiv mitzugestalten. Weitere Referenzen auf das Bildungskonzept finden sich nur in Einschüben, wenn etwa aus den Ländern oder von einem vom Rat für Nachhaltige Entwicklung durchgeführten Dialog berichtet wird, in dessen Rahmen im Übrigen die „große Bedeutung“ (S. 21) von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung immer wieder hervorgehoben wird.

Im Fortschrittsbericht 2008 findet sich ein einleitender Teil, der aktuelle Herausforderungen beschreibt. Dazu wird auch Bildung gezählt, „die vielfach noch nicht mit Nachhaltigkeit in Verbindung gebracht“ (Bundesregierung 2008, S. 22) werde. Zugleich wird darauf verwiesen, dass es bereits Aktivitäten zu Bildung für eine nachhaltige Entwicklung gibt (die UN-Dekade, das Projekt Transfer-21 oder der Orientierungsrahmen Globale Entwicklung). Obwohl die Strategie erneut auf die Bedeutung von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung für die Gestaltung einer menschenwürdigen Zukunft hinweist (S. 169), werden Handlungsmöglichkeiten dann jedoch genauso wie im Bilanzierungsdokument „Wegweiser Nachhaltigkeit“ aus dem Jahr 2005 doch eher in

Bezug auf Zugang, Abschlüsse und MINT-Förderung gesehen (vgl. Indikatoren). Dass dies nicht hinreichend ist, wird sogar im Fortschrittsbericht 2008 selbst formuliert, in der Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung: „Nachhaltige Entwicklung ist vor allem ein Lernprozess, daher kommt der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung eine zentrale Bedeutung zu“ (S. 180). Der Beirat fordert von den Bundesländern vor diesem Hintergrund eine stärkere Berücksichtigung von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und mahnt eine stärkere Ausweitung auch auf den nicht-gymnasialen Bildungsbereich an. Die Länder selbst erkennen die hohe Verantwortung für die Implementierung von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung (insbesondere nach der Föderalismusreform) an, verweisen in ihrer Stellungnahme jedoch weitgehend darauf, dass sie sich sehr aktiv an den Aktivitäten im Rahmen der UN-Dekade beteiligen (S. 191 f.). Der vorerst letzte Fortschrittsbericht 2012 äußert sich v. a. im Teil zur Allgemeinen und Beruflichen Bildung zu Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. Die Ausführungen gehen jedoch nicht über ein Beschreiben der Aktivitäten im Rahmen der UN-Dekade sowie die Nennung von geförderten Modellversuchen der beruflichen Bildung hinaus. Bemerkenswert erscheint, dass erwähnt wird, dass Bildung für eine nachhaltige Entwicklung in allen Bildungsbereichen gut verankert sei und „auch nach der Dekade fortgeführt werden“ (Bundesregierung 2012, S. 329) solle. Wie schon beim vorherigen Bericht äußert sich der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung auch zum Fortschrittsbericht 2012 kritisch und fordert ausdrücklich eine „verstärkte Bildung für nachhaltige Entwicklung“ (S. 340), wozu die Länder aufzurufen seien, „Bildung für nachhaltige Entwicklung in den Lehrplänen dauerhaft zu verankern“ (S. 343). Die Länder wiederum sehen sich auf einem guten Wege und berichten, dass die Anstrengungen im Bereich Bildung für eine nachhaltige Entwicklung „in den vergangenen Jahren auf allen Ebenen [...] konsequent verstärkt und verbreitert worden“ (S. 350) seien. So habe Nachhaltige Entwicklung „als Thema“ (ebd.) weithin Eingang gefunden.

Zur Nachhaltigkeitskommunikation findet sich in der Strategie von 2002 ein eigener Teil C, in dem die Nachhaltigkeitsstrategie selbst als „gesellschaftlicher Prozess“ (S. 54) bezeichnet wird, in dem die Bundesregierung sich als „Impulsgeber“ (S. 55) versteht. Ausführlich werden die verschiedenen erprobten Dialogformate dargestellt und zusammenfassend skizziert, welche Vorschläge aus diesem Prozess Eingang in die Strategie gefunden haben. Unter den zwölf erwähnten Vorschlägen finden sich explizit Forderungen sowohl nach Bildung für eine nachhaltige Entwicklung als auch nach Nachhaltigkeitskommunikation. Große Bedeutung wird dabei dem damals neu gegründeten Rat für Nachhaltige Entwicklung beigemessen, der als „Katalysator einer breiten öffentlichen Diskussion“ (S. 325) wirken soll. Neben dem Ziel der Kommunikation über und *für* Nachhaltigkeit finden sich in dem Papier jedoch auch klassische Ansätze der Kommunikation *von* Nachhaltigkeit, etwa wenn die „Vermittlung des Leitbilds“ (ebd.) oder die Förderung des öffentlichen Bewusstseins für die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie als Kommunikationsaufgaben benannt werden.

Auch im Zuge der Erstellung der Fortschrittsberichte 2004, 2008 und 2012 wurden verschiedene Dialogprozesse durchgeführt, die aus mehreren Elementen wie Konferenzen, Online-Kommentierungen von Entwürfen sowie Chats mit Mitgliedern der Bundesregierung bestanden. Nur für den „Wegweiser Nachhaltigkeit“ (2005) erfolgte dies nicht. Die in den Dialogprozessen eingebrachten Vorschläge wurden dokumentiert und im Internet verfügbar gemacht. Teilweise zeigen die Berichte zumindest exemplarisch auf, wie mit besonders häufig eingebrachten Themen und Vorschlägen umgegangen wurde (z.B. Bundesregierung 2012, S. 67 ff.). So wird auch im Bericht 2008 auf verschiedene Dialogformate verwiesen, deren Ergebnisse in die Erstellung des Berichtes eingegangen seien. Dabei sei auffällig gewesen, dass die Änderungsvorschläge durchgängig „nicht auf eine Abschwächung, sondern auf die Steigerung des Anspruchsniveaus“ (S. 35) zielten.

Neben der Kommunikation direkt bezogen auf die Nachhaltigkeitsstrategie finden sich in den Fortschrittsberichten jedoch nur wenige Angaben zur strategischen Kommunikation. Im Bericht von 2008 findet sich z.B. nur eine einzige, explizit ausgewiesene Kommunikationsmaßnahme, nämlich die Entwicklung vergleichbarer Instrumente zur Kommunikation von CO₂-Bilanzen von Konsumgütern. Ansonsten, so scheint es, bleibt die Beförderung der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit nachhaltiger Entwicklung als strategische Aufgabe weitgehend dem Rat für Nachhaltige Entwicklung überlassen.

Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeitskommunikation werden also in Vorgängerpapieren zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie adressiert. Auffällig dabei ist, dass das mit Bildung für eine nachhaltige Entwicklung verbundene Ambitionsniveau der früheren Berichte deutlich abflacht und sich in den letzten Fortschrittsberichten mit Bildung für eine nachhaltige Entwicklung – trotz der kritischen Hinweise aus den Dialogverfahren und des Parlamentarischen Beirates – eher berichtend denn strategisch und gestaltend befasst wird. Im Bereich der Nachhaltigkeitskommunikation beschränken sich die Ambitionen auf den engen Kontext der Nachhaltigkeitsstrategie selbst. Forderungen nach einer weiteren intensiven gesellschaftlichen Debatte über Nachhaltigkeitsfragen verbleiben eher im Allgemeinen oder werden an den Rat für Nachhaltige Entwicklung delegiert. Insgesamt erscheint die integrative Verankerung von Nachhaltigkeit als politischer Leitlinie trotz erster Strukturen, auf die sich aufbauen lässt (hierzu auch Stigson et al. 2009), noch ausbaufähig. Dies zeigt exemplarisch eine im Bericht von 2008 eingeführte Neuerung, die ausdrücklich vorsieht, dass die einzelnen Ressorts ohne vorherige Ressortabstimmung dem Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung zu den sie betreffenden Indikatoren und Strategiebereichen berichten. Dieses Vorgehen stimmt angesichts des im Fortschrittsbericht selbst gesetzten Anspruchs einer „integrativen Betrachtung“, die „die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikfeldern zu einer Leitlinie politischen Handelns“ (S. 20) macht, zumindest nachdenklich.

Die neue Nachhaltigkeitsstrategie im Hinblick auf die Agenda 2030 und das Weltaktionsprogramm Bildung für eine nachhaltige Entwicklung

Mit den Sustainable Development Goals (SDGs) wurde 2016 weltweit eine Orientierung für Nachhaltigkeitsstrategien gegeben, der die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016 auch folgt. Ziel 4 der SDGs zielt auf eine den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung adäquate Bildung: „Bis 2030 für alle Menschen inklusive, chancengerechte und hochwertige Bildung sowie Möglichkeiten zum lebenslangen Lernen sicherstellen.“ In der Spezifizierung heißt es dann im letzten Punkt 4.7: „Bis 2030 sicherstellen, dass alle Lernenden die notwendigen Kenntnisse und Qualifikationen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung erwerben, unter anderem durch Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und nachhaltige Lebensweisen, Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit, Weltbürgerschaft und die Wertschätzung kultureller Vielfalt und des Beitrags der Kultur zu nachhaltiger Entwicklung.“

Die Ausgestaltung dieser Aufgabe kann sich auf bisherige Konzepte und Praxis, nicht zuletzt angeregt und unterstützt durch die „UN-Dekade Bildung für nachhaltige Entwicklung 2005–2014“, sowie auf das von der UN-Vollversammlung 2014 im Anschluss daran verabschiedete WAP stützen (UNESCO 2014).

Durch die Strukturierung der Nachhaltigkeitsstrategie entlang der SDGs kommt Bildung darin als gesondertes Kapitel vor. Im Rahmen der vier regionalen Dialogkonferenzen (in Dresden, Stuttgart, Bonn und Hamburg), die 2016 stattfanden, wurden Workshops zu den Themenfeldern Wirtschaft, Konsum, Stadtentwicklung, Armut und Rolle der Länder und Kommunen durchgeführt. Bildung wurde als Workshop-Thema lediglich auf der vierten Konferenz in Hamburg eingeplant. Die Bedeutung von Bildung und Nachhaltigkeitskommunikation für eine nachhaltige Entwicklung wurde jedoch im Rahmen der anderen Workshops immer wieder angesprochen, sei es durch die Forderung nach Wertereflexion, Veränderung der Bildungsinhalte, den Hinweis, dass gute Information Voraussetzung für notwendige Veränderungen sei oder durch den Wunsch, „die positiven Effekte und Vorteile nachhaltigen Handelns für Gesellschaft und Individuen müssen in den Mittelpunkt der Kommunikation gerückt werden“ (Bundesregierung 2017b).

Im Vergleich des Entwurfs vom 31. Mai 2016 mit der am 11. Januar 2017 von der Bundesregierung beschlossenen Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 (Bundesregierung 2017a) fällt es schwer, Einflüsse des „intensiven Dialogs“, aus dem „Hinweise und Meinungstrends“ eingeflossen seien, wie es im Anschreiben zur Übersendung der finalen Fassung an die am Dialogprozess Beteiligten heißt, im Ziel Bildung aufzuspüren.

Die Struktur des Kapitels zu Bildung ist gleich geblieben: Teil a benennt „Wesentliche Inhalte und politische Prioritäten aus Sicht der Bundesregierung“, Teil b „Relevante nationale Nachhaltigkeitsindikatoren und -ziele/ Maßnahmen“. Das Verständnis von Bildung orientiert sich dabei explizit an den Institutionen formaler Bildung; der wichtigen Rolle informeller Bildung wird in den einleitenden Überlegungen zum Handlungsfeld Bildung nicht Rechnung getragen. Unter den aufgeführten „Aktivitäten der Bundesregierung“ (S. 84 ff.) findet sich dann doch auch eine relativ umfangreiche Passage zu „non-formaler und informeller Bildung“.

Angesichts der Zuständigkeit der Länder für das formale Bildungswesen wird die (vor allem finanziell) unterstützende Rolle des Bundes beim Ausbau des Bildungswesens betont. Umso bemerkenswerter ist, dass mit der Aussage „Darüber hinaus gilt es, Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) gezielt in allen Bildungsbereichen strukturell zu verankern“ (S.83) ein inhaltlicher Anspruch an die Qualität von Bildung formuliert wird. Denn in einer im Vergleich zum Entwurf erweiterten Passage zum Verständnis von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung werden „umfassende Handlungs- und Gestaltungskompetenzen“, „ganzheitliches Verständnis globaler Entwicklung und eine weltoffene Perspektive“, „Innovationsfähigkeit, Demokratieverständnis und Partizipationsfähigkeit“ als Potentiale des Konzepts benannt. Dieses Verständnis ist anschlussfähig an im ersten Teil dieses Beitrags dargestellte theoretische Konzepte und Erfahrungen mit modellhafter Praxis auf der Grundlage von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung.

Explizit wird Bildung für eine nachhaltige Entwicklung zudem „eine besondere Rolle“ zugewiesen: „BNE muss als notwendiges und übergreifendes Konzept erfahrbar gemacht werden, das den Erwerb sozialer, kognitiver und emotionaler Kompetenzen ermöglicht“ (S. 84). Die daran anschließend aufgelisteten „Aktivitäten der Bundesregierung“ entsprechen dem hier formulierten Anspruch allerdings nicht. Bildung für eine nachhaltige Entwicklung wird nicht als selbstverständlicher Teil der Strategie für die Bildungsbereiche, denen jeweils ein Unterkapitel gewidmet ist, thematisiert, sondern kommt als erstes Unterkapitel der „Maßnahmen in Deutschland“ vor. Dort wird das Verfahren vorgestellt, bis zum Frühjahr 2017 einen Nationalen Aktionsplan zu erarbeiten „mit kurz- und langfristigen Zielen und konkreten Maßnahmen für alle formalen, non-formalen und informellen Bildungsbereiche“ (S. 84). So begrüßenswert eine derart konkrete Selbstbindung der Bundesregierung wäre – die genannten Ziele betreffen weitgehend den Zuständigkeitsbereich der Länder. Auch der „breit und partizipativ angelegte Agendaprozess“ (u.a. mit einem jährlichen Agendakongress) vermag als aktuelle und neue Nachhaltigkeitsstrategie nicht zu überzeugen; Tagungen und auch bundesweite Kongresse haben jedenfalls bisher ihre Wirkung auf politisch verantwortliche Akteure zur Umsetzung von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung weitgehend verfehlt.

Die Unterkapitel zu den Maßnahmen der Nachhaltigkeitsstrategie zum Bereich Bildung betreffen: Frühkindliche Bildung, Non-formale und informelle Bildung, Schulische

Bildung, Berufliche Bildung, Umfassende Alphabetisierung, Chancengerechtigkeit im Bildungssystem verbessern, Inklusive Bildung. Hochschulen ebenso wie Erwachsenenbildung wird kein Unterkapitel gewidmet. Ein expliziter Bezug zu Bildung für eine nachhaltige Entwicklung findet sich lediglich im Unterkapitel zur beruflichen Bildung durch Hinweis auf das Programm „Berufsbildung für nachhaltige Entwicklung befördern. Über grüne Schlüsselkompetenzen zu klima- und ressourcenschonendem Handeln im Beruf“. Alle anderen Unterkapitel beschränken sich auf Aspekte, die in den SDGs 4.1 bis 4.6 genannt sind, wie Chancengleichheit, Inklusion oder kulturelle Vielfalt, nicht jedoch auf das für alle Bildungsbereiche relevante Ziel, „die notwendigen Kenntnisse und Qualifikationen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung“ zu erwerben.

Im Kapitel zu frühkindlicher Bildung ist zwar von qualitativ besserer Bildung und deren finanzieller Sicherung die Rede, jedoch ohne jeden Bezug zu Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. Diese Situation kontrastiert irritierend mit der Tatsache, dass auf der Grundlage von Modellversuchen und zum Teil bereits langjähriger Praxis zu Bildung für eine nachhaltige Entwicklung im Elementarbereich umsetzungsfähige Konzepte vorliegen. Stattdessen wird offenbar auf ein quantitativ bundesweit verbreitetes Leuchtturmprojekt gesetzt, wenn – völlig ohne Zusammenhang mit den „sonstigen“ Zielen einer Nachhaltigkeitsstrategie für frühkindliche Bildung – das auf naturwissenschaftliche Bildung spezialisierte „Haus der kleinen Forscher“ sich mit großer finanzieller Unterstützung nun auch in das Konzept Bildung für eine nachhaltige Entwicklung einarbeiten soll.

Ausführlich wird in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie unter der Überschrift „Non-formale und informelle Bildung“ auf die Bedeutung von Kunst und Kultur für die „aktive und schöpferische Gestaltung sowohl des eigenen, als auch des gesellschaftlichen Lebens“ (S. 85) eingegangen. Dieser Zugang zu Wissen, Wertereflexion und Perspektivenwechsel, der integraler Bestandteil des Konzepts Bildung für eine nachhaltige Entwicklung ist, wird lediglich außerschulischen Lernorten, „jenseits formaler Leistungsanforderungen“ (ebd.) zugeordnet.

Im Unterkapitel zur schulischen Bildung werden lediglich Inklusion und Bildungsmonitoring als Handlungsfelder benannt, wobei weder zur Kenntnis genommen wird, dass der Inklusionsgedanke in Beziehung zum Gerechtigkeitsverständnis im Konzept Bildung für eine nachhaltige Entwicklung zu setzen wäre, noch dass die genannten Instrumente des Bildungsmonitoring wie die PISA-Studien einer dem Konzept Bildung für eine nachhaltige Entwicklung konträren Logik folgen. Angesichts der Zuständigkeit der Länder könnte man vermuten, dass im Beitrag der Länder zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie konkrete Strategien zur Verankerung von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung in schulischen Curricula und Arbeitsweisen als auch in der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern genannt sind. Bildung für eine nachhaltige Entwicklung wird dort auch als ein ausgewählter thematischer Schwerpunkt der Bund-Länder-Zusammenarbeit hervorgehoben. Konkrete Maßnahmen, die auf Erfahrungen und Modellprojekten aus der UN-Dekade 2005–2014 aufbauen und veranschaulichen könnten, wie bereits eine Orientierung „vom Projekt zur Struktur“

greift, werden jedoch nicht sichtbar. Es wird darauf verwiesen, dass „einige Länder eigene BNE-Strategien und Maßnahmen entwickelt“ (Bundesregierung 2017a, S. 236) haben und dass die Handlungsfelder des WAPs jetzt in den Mittelpunkt der Länderaktivitäten rücken sollen. Es ist zu hoffen, dass im „Nationalen Aktionsplan BNE“ zur Umsetzung des WAP, an dessen Erstellung und Umsetzung die Länder auch beteiligt sind, dann auch die Instrumente benannt werden, die zum Erreichen der Ziele eingesetzt werden können und sollen.

Im Kapitel zur beruflichen Bildung finden sich Hinweise auf Modellprojekte und gesonderte Programme zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsperspektiven neben einem Programm „Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas“, das mit der Chance lebenslangen beruflichen Lernens, die auch der Absicherung des Lebensunterhalts diene, begründet wird – ohne dass hier zugleich die inhaltliche Qualität im Sinne von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung einbezogen wird.

Ergänzt werden die Ausführungen zu „Maßnahmen in Deutschland“ hinsichtlich der Aktivitäten der Bundesregierung durch „Maßnahmen durch Deutschland“, worunter die „Umsetzung des Weltaktionsprogramms“ gefasst wird sowie „Maßnahmen mit Deutschland“, unter denen ein ausführlicher Report über die „Bildungsstrategie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“ steht, die sich explizit auf die Inhalte des SDG 4 und zudem auf internationale Übereinkommen, wie beispielsweise auf den Aktionsrahmen „Bildung 2030“ (DUK 2016), bezieht.

Im zweiten Teil des Bildungskapitels werden drei Nachhaltigkeitsindikatoren für Bildung vorgestellt und begründet sowie darauf gerichtete Maßnahmen benannt. Zwei der Indikatoren gelten der Messung des SDG 4.1 „Bis 2030 sicherstellen, dass alle Mädchen und Jungen gleichberechtigt eine kostenlose und hochwertige Grund- und Sekundarschulbildung abschließen, die zu brauchbaren und effektiven Lernergebnissen führt“. Als Indikatoren gelten „Frühe Schulabgängerinnen und Schulabgänger (18- bis 24-Jährige ohne Abschluss)“ (S. 89 ff.) sowie „30- bis 34-Jährige mit tertiärem und postsekundärem nichttertiärem Abschluss“ (S. 91 ff.). Beide Indikatoren messen quantitativ die Beteiligung am Bildungssystem; Inhalte – wie auch in der Formulierung des SDG nahelegt – sind nicht berücksichtigt. Ähnliches gilt auch für den Indikator „Kinder in Ganztagsbetreuung in Tageseinrichtungen“ für das SDG 4.2 „Bis 2030 sicherstellen, dass alle Mädchen und Jungen Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Erziehung, Betreuung und Vorschulbildung erhalten, damit sie auf die Grundschule vorbereitet sind“. Dieses Ziel wird der Förderung der Chancengleichheit von Kindern, in erster Linie jedoch der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zugerechnet. Der Ausbau der Kindertagesbetreuung als Nachhaltigkeitsziel wird mit Blick auf die spätere Bildungs- und Berufslaufbahn und auf Bildungsgerechtigkeit von Anfang an begründet; auch hier wird eine qualifizierte Bildung als Voraussetzung für die Teilhabe an der Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung nicht erwähnt.

Nachhaltigkeitskommunikation stellt in der Neuauflage der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie nunmehr im Kapitel B unter II (Architektur und Wirkungsweise der

Strategie) einen eigenen Unterpunkt dar. Als Ziel der bisherigen und zukünftigen Aktivitäten in diesem Bereich wird genannt, „die Bekanntheit der Nachhaltigkeitsaktivitäten der Bundesregierung, insbesondere der Strategie, bei politischen Akteuren wie in der breiteren Öffentlichkeit weiter zu erhöhen sowie das gesellschaftliche Bewusstsein für die Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung zu stärken“ (S. 43). Die Ausführungen, die sich auch im nächsten Teil zur stärkeren Einbindung gesellschaftlicher Akteure zur Konkretisierung anschließen, legen nahe, dass hier neben klassischer Presse- und Öffentlichkeitsarbeit auch weiterhin begleitende Dialogformate genutzt werden sollen, um Austausch zwischen Politik und Zivilgesellschaft zu stärken. Im Sinne des eigenen Verständnisses, demzufolge nachhaltige Entwicklung „letztlich das Ergebnis eines gemeinsamen gesellschaftlichen Prozesses“ (S. 241) sein müsse, ist dies positiv zu bewerten. Jedoch macht misstrauisch, dass hier „Dialog“ im Verbund mit „Einbindung“ gebraucht wird. Für die vom WBGU in seinem Gutachten 2011 geforderte Aktivierung der Zivilgesellschaft wird es darauf ankommen, stärker auf „Dialog“ denn auf „Einbindung“ zu setzen und die Qualität dieser Prozesse weiterzuentwickeln. Denn ohne Rechenschaft und Transparenz darüber, was mit den Ergebnissen von Dialog und Konsultation passiert, steht zu befürchten, dass „Einbindung“ dauerhaft ins Leere läuft. Schließlich ist nicht zuletzt zu hoffen, dass auch die Nachhaltigkeitskommunikation selbst im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie breiter verstanden und als strategisches Element zur Belebung öffentlicher Diskurse konzipiert und genutzt wird.

Potentiale von Bildung und Kommunikation als integraler Bestandteil einer Nachhaltigkeitsstrategie

Bildung für eine nachhaltige Entwicklung ist – so lässt sich hoffnungsvoll zusammenfassen – Teil der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016. Das findet seinen Ausdruck nicht nur in den programmatischen Äußerungen zur Bedeutung von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung, sondern auch darin, dass Wissenschaft und Bildung Gegenstand einer der Managementregeln zur Steuerung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sind: „Bei allen Entscheidungen sind die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und die hierfür erforderlichen Forschungen zu berücksichtigen. Die notwendigen Qualifikationen und Handlungskompetenzen sind im Sinne einer „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ im Bildungssystem zu verankern“ (S. 34). Zugleich wird deutlich, dass Bildung für eine nachhaltige Entwicklung nur sehr zögerlich als Gestaltungsgrundlage für ein zukunftsfähiges Bildungssystem begriffen wird. Noch immer wird sie als zusätzliche Aufgabe neben oder gar konkurrierend zu der Einlösung von (oft hinsichtlich des Qualitätsverständnisses nicht ausgewiesener) qualitativvoller Bildung, Chancengerechtigkeit oder naturwissenschaftlicher Bildung gesehen. Dabei ist inzwischen gut nachvollziehbar, wie Bildung für eine nachhaltige Entwicklung mit ihrer

inhaltlichen und methodischen Ausrichtung Motivation, Wissen und Kompetenzen ermöglicht, die sowohl dem Individuum in seiner persönlichen Entwicklung zugutekommen als auch zu einer sozial, ökologisch, ökonomisch und kulturell zukunftsorientierten verantwortlichen Gesellschaft beitragen. Ausgeblendet wird, dass eine Bildung, die sich an dem Konzept Bildung für eine nachhaltige Entwicklung orientiert, für Jugendliche attraktiv sein kann (Michelsen et al. 2016) und sowohl Motivation als auch Leistung beeinflusst. Schon im Kindergarten kann Bildung für eine nachhaltige Entwicklung zu mehr Aufmerksamkeit gegenüber anderen Menschen und natürlichen Lebensprozessen führen. Kurz: es wird verkannt, dass Bildung für eine nachhaltige Entwicklung die Qualität von Bildungsprozessen verbessern kann (Laurie et al. 2016). Die Maßnahmen, mit denen die Ziele des SDG 4 erreicht werden sollen, lesen sich in weiten Passagen zudem eher als Nachweis von Aktivitäten denn als Strategie; die erkennbar ressortspezifische Zuarbeit spiegelt sehr unterschiedliche Ansprüche und Verständnisse von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung wider. Die jeweilige Zuständigkeit von Bund und Ländern für die verschiedenen Bildungsbereiche erschwert deutlich eine übergreifende und konsistente Strategie.

In zahlreichen der in der Nachhaltigkeitsstrategie genannten Maßnahmen geht es um den quantitativen Ausbau des Bildungssystems (selbst Qualitätsentwicklung wird z. B. aus der Anzahl der zur Verfügung stehenden Fachkräfte oder an der zur Verfügung stehenden Betreuungszeit abgeleitet). Die Aufgabe, beim Zugang zu Bildung auch die Qualität von Bildung gleichermaßen mit zu bedenken und zu gestalten – wie in SDG 4.7 zum Ausdruck kommt – wird in der Setzung von Prioritäten übergangen. Und dabei würde nicht einmal das Kostenargument angeführt werden können, wenn beispielsweise nicht nur mehr Erzieherinnen und Erzieher ausgebildet werden, sondern deren Ausbildung sich an dem Konzept Bildung für eine nachhaltige Entwicklung orientierte und sie in die Lage versetzt werden würden, dieses ihrer künftigen Arbeit zugrunde zu legen.

Dem „Nationalen Aktionsplan BNE“ zur Umsetzung des WAP „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ wird in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie eine zentrale Bedeutung zugeschrieben. Das ist einerseits erfreulich, werden doch im WAP die Desiderate benannt, an denen vordringlich gearbeitet werden muss, um Bildung für eine nachhaltige Entwicklung breiter zu verankern. Zum anderen irritiert diese Fokussierung, da ihm bereits zahlreiche Programme und politische Absichtserklärungen zu Bildung für eine nachhaltige Entwicklung vorausgegangen sind, die noch nicht abgearbeitet wurden.

Sowohl im Vorfeld der Erarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie als auch im finalen Text wurde von politischer Seite immer wieder betont, dass nachhaltige Entwicklung nur als „Gemeinschaftswerk“ (Bundesregierung 2017a, S. 3) möglich ist, dass die Akteure der Zivilgesellschaft gefordert sind und beteiligt werden. Lernen durch Partizipation an der nachhaltigen Gestaltung des eigenen Lebensumfelds und Kooperation mit Akteuren im Gemeinwesen ist ein wesentliches Element von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. Das Zusammenwirken von Bildungseinrichtung,

Kommune, Träger der Einrichtung und wirtschaftlichen Akteuren ermöglicht und erfordert neue Netzwerke, von denen alle Beteiligten profitieren können. Und die Gestaltung des Bildungssystems selbst ist angesichts der Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung zu einer übergreifenden gesellschaftlichen Aufgabe geworden, die der Partizipation und des Engagements auch der Zivilgesellschaft bedarf. Diese verschiedenen Ebenen der Beteiligung der Zivilgesellschaft an einer Strategie zur Verankerung von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung dürften in einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie nicht fehlen. Einen zentralen Akteur wie das Bündnis Zukunftsbildung – eine Initiative deutscher Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Jugend, Umwelt-, Naturschutz, Entwicklung und Menschenrechte (<http://www.buendnis-zukunftsbildung.de>) – sucht man bisher vergebens als Partner in der Nachhaltigkeitsstrategie. Die Nachhaltigkeitsstrategie müsste der Rolle der verschiedenen Akteure im Bildungsbereich stärker gerecht werden und neben Bund, Ländern und Kommunen auch die Beiträge der Zivilgesellschaft als integralen Bestandteil einer Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beinhalten.

Die Entscheidung, den politischen Fortschritt hinsichtlich einer Nachhaltigkeitspolitik durch quantitative Indikatoren zu belegen, ist wegen der dadurch zu erwartenden Verbindlichkeit im Prinzip ein sinnvoller Weg. Hier scheint er jedoch bisher den Blick auf Indikatoren zu verbauen, die eher als gelungene Prozesse zu beschreiben wären, zum Beispiel: das Engagement von Kindern und Jugendlichen in selbst organisierten Initiativen für soziale, ökologische und kulturelle Nachhaltigkeitsfragen durch die Ermöglichung von eigenen Gestaltungsräumen in formalen Bildungsprozessen oder: die Wahrnehmung des lokalen Umfelds als zu gestaltenden Lebensraum durch Kindergartenkinder und ihre Erzieherinnen und Erzieher.

Der selbst gesetzte Anspruch der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, der der ersten Zielsetzung des WAP folgt, „Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) gezielt in allen Bildungsbereichen strukturell zu verankern“ (S. 83), steht also noch aus. Gleichmaßen ist das zweite Ziel des WAP – die „Stärkung der Rolle von Bildung und Lernen in allen Projekten, Programmen und Aktivitäten, die sich für eine nachhaltige Entwicklung einsetzen“ – noch weitgehend ein Desiderat in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Insbesondere auf der Ebene von Kommunen, die sich zutreffend im Kapitel D. IV – ein Beitrag der kommunalen Spitzenverbände – als zentrales Handlungsfeld für konkrete Maßnahmen einer nachhaltigen Entwicklung vorstellen, fehlt jeder Bezug zu Bildung. Diesem Befund stehen Kommunen gegenüber, die für die Integration von Bildung in kommunale Politik im Rahmen der UN-Dekade ausgezeichnet wurden oder die sich in Netzwerken dafür engagieren (DUK 2011 und 2014). Zudem arbeiten Kommunen – zeitgleich mit der Erstellung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – im Fachforum Kommunen des Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) an der Konzeptionalisierung der Umsetzung des WAP mit. In der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Kommunen wird in gemeinsamen Projekten die Rolle von Bildung (auch unter Berücksichtigung von künstlerischen und kulturellen Ansätzen) für die Energiewende, für städtische Infrastruktur, für nachhaltigen Konsum oder nach-

haltiges Bauen) beachtet (vgl. zum Beispiel Projekte der Deutschen Bundesstiftung Umwelt zu diesen Handlungsfeldern). Das Potential von Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeitskommunikation sollte sich sowohl hinsichtlich einer Qualifizierung kommunaler Nachhaltigkeitsprozesse als auch hinsichtlich einer Förderung von Partizipationsbereitschaft für eine nachhaltige Entwicklung in einer aktuellen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie finden.

Nach 20 Jahren Bildung für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland sind viele Klärungen, was unter Bildung für eine nachhaltige Entwicklung verstanden werden kann, wie man damit arbeitet und welche Potentiale dieses Konzept für individuelle Entwicklung und gesellschaftliche Gegenwarts- und Zukunftsgestaltung beinhaltet, zugänglich; in dieser Nachhaltigkeitsstrategie wird davon allerdings nur selektiv Gebrauch gemacht; einige Passagen (insbesondere programmatischer Art) sind durch den aktuellen, auch internationalen Diskurs informiert, andere lassen (insbesondere in konkreten Handlungsfeldern und in der Addition verschiedener Maßnahmen) jeden Bezug vermissen.

Literatur

- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2002): Bericht der Bundesregierung zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2005): Bericht der Bundesregierung zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung für den Zeitraum 2002 bis 2005. Berlin
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009): Bericht der Bundesregierung zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung für den Zeitraum 2005 bis 2009. Berlin
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013): Bericht der Bundesregierung zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung für den Zeitraum 2009 bis 2013. Berlin
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015): Umsetzung des Weltaktionsprogramms „Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“ in Deutschland. Vom Projekt zur Struktur – wie wir Bildung für nachhaltige Entwicklung stärker und breiter aufstellen. Bonn
- Brodowski, M./Devers-Kanoglu, U./Overwien, B./Rohs, M./Salinger, S./Walser, M. (Hrsg.; 2009): Informelles Lernen und Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. Beiträge aus Theorie und Praxis (Schriftenreihe „Ökologie und Erziehungswissenschaft“ der Kommission Bildung für eine nachhaltige Entwicklung der DGfE). Leverkusen
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2004): Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Berlin
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2005): Wegweiser Nachhaltigkeit 2005: Bilanz und Perspektiven. Kabinettsbeschluss vom 10. August 2005. Berlin

- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2008): Für ein nachhaltiges Deutschland. Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2012): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie: Fortschrittsbericht 2012. Berlin
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2017a): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2017b): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Nachhaltigkeitsdialog 2015/2016. Zugriff am 17.02.2017. www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/Nachhaltigkeitsdialog-2015-2016/1-2015-11-20-nachhaltigkeitsdialog-ergebnisse.html
- Dieckmann, A./Hübner, K./Paulsen, B. (2006): Bestandsaufnahme der Aktivitäten der Umweltverbände zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung (2001–2005) (INFU-Diskussionsbeiträge 32/06). Lüneburg
- DUK – Deutsche UNESCO-Kommission e.V.(Hrsg.; 2011): Zukunftsfähige Kommunen: Chancen durch Bildung für nachhaltige Entwicklung. Bonn
- DUK – Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (2012): Wissenschaft für Nachhaltigkeit: der Durchbruch muss gelingen. Ein Memorandum. Bonn
- DUK – Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (Hrsg.; 2014): Nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene durch Bildung voranbringen! Offizielle Kommunen der UN-Dekade. Bonn. DUK – Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (Hrsg.) (2016). Bildung 2030. Incheon-Erklärung. Zugriff am 17.02.2017. Verfügbar unter https://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Bildung/2016_04_19_Framework_for_Action_Übersetzung_DUK_ohne_Indikatoren_Stand_April_2016.pdf
- DUK/KMK – Deutsche UNESCO-Kommission/Kultusministerkonferenz (2007): Empfehlungen zur „Bildung für nachhaltige Entwicklung in der Schule“. Bonn
- Godemann, J./Michelsen, G. (Eds.; 2011): Sustainability Communication: Interdisciplinary Perspectives and Theoretical Foundation. Springer Science+Business Media
- Haan, G. de. (2004): Politische Bildung für Nachhaltigkeit. Aus Politik und Zeitgeschichte (7–8), 39–46
- HRK/DUK – Hochschulrektorenkonferenz/Deutsche UNESCO-Kommission (2008/2009): Hochschulen für nachhaltige Entwicklung. Erklärung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) und der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK) zur Hochschulbildung für nachhaltige Entwicklung. Bonn
- Laurie, R./Nonoyama-Tarumi, Y./Mckeown, R./Hopkins, C. (2016): Contributions of Education for Sustainable Development (ESD) to Quality Education. A Synthesis of Research. *Journal of Education for Sustainable Development*, 10 (2), 226–242
- Michelsen, G./Fischer, D. (2015): Bildung für nachhaltige Entwicklung (Schriftenreihe Nachhaltigkeit, Bd. 2). Wiesbaden
- Michelsen, G./Grunenberg, H./Mader, C./Barth, M. (2016): Nachhaltigkeit bewegt die jüngere Generation. Greenpeace: Nachhaltigkeitsbarometer 2015 (neue Ausgabe). Bad Homburg

- Michelsen, G./Siebert, H./Lilje, J. (2011): Nachhaltigkeit lernen. Ein Lesebuch. Bad Homburg
- MKULNV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen: Klimaschutz und Klimafolgenanpassung, Düsseldorf. Zugriff am 16. Februar 2017. Verfügbar unter https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/Broschueren/klimaschutzbericht_nrw_151201.pdf
- Newig, J./Schulz, D./Fischer, D./Hetze, K./Laws, N./Lüdecke, G./Rieckmann, M. (2013): Communication regarding sustainability: Conceptual perspectives and exploration of societal subsystems. *Sustainability*, 5(7), 2976–2990
- Renn, O. (2005): Partizipation – ein schillernder Begriff. *Gaia* 14(3), 227–228
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (1994): Umweltgutachten 1994 – Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Berlin
- Stigson, B./Babu, S. P./Bordewijk, J./O'Donnell, P./Haavisto, P./Morgan J./Osborn, D. (2009): Sustainability „Made in Germany“. We know You can do it (Texte/Rat für Nachhaltige Entwicklung, Bd. 29). Berlin
- Stoltenberg, U./Burandt, S. (2014): Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. In H. Heinrichs/G. Michelsen (Hrsg.), *Nachhaltigkeitswissenschaften* (S. 567–594). Berlin: 567–594
- Stoltenberg, U. (2006): Innovationsforschung. In W. Rieß/H. Apel (Hrsg.), *Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. Aktuelle Forschungsfelder und -ansätze (Ökologie und Erziehungswissenschaft, S. 81–86)*. Wiesbaden
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2014): Roadmap zur Umsetzung des Weltaktionsprogramms „Bildung für nachhaltige Entwicklung“. Paris
- Vare, P./Scott, W. R. (2007): Learning for a Change: Exploring the Relationship Between Education and Sustainable Development. *Journal of Education for Sustainable Development*, 1 (2), 191–198
- Vereinte Nationen (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 1. September 2015. New York
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (1993): Grundstruktur globaler Mensch-Umwelt-Beziehungen. Jahresgutachten 1993. Bonn
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (1995). Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme. Jahresgutachten 1995. Berlin
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten 2011. Berlin
- Weltbildungsforum (2015): Bildung 2030: Inklusive und chancengerechte hochwertige Bildung sowie lebenslanges Lernen für alle (Incheon-Erklärung). Incheon

Norman Laws/Harald Heinrichs

Nachhaltigkeitsstrategien und die Herausforderung der politischen Umsetzung

Die Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien ist mehr als eine technische Managementaufgabe. Stattdessen sind sie Produkt politischer Aushandlungsprozesse und des politischen Willens unterschiedlicher Akteure. Es stellt sich die Frage, welche Bedingungen notwendig sind, um Nachhaltigkeitsstrategien als Richtschnur von politischem Handeln zu initiieren und ihre Ziele anschließend umzusetzen.

Die politische Bedeutung der Nachhaltigkeitsstrategie

Seit 2002 existiert eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Diese „Perspektiven für Deutschland“ (Bundesregierung 2002) werden in regelmäßigen Abständen fortgeschrieben. Die letzte Fortschreibung (Bundesregierung 2017) wurde am 11. Januar 2017 vom Bundeskabinett beschlossen. Sie soll die Anstöße der *Agenda 2030* für nachhaltige Entwicklung aufnehmen, die von 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im September 2015 in New York verabschiedet wurde. Mit den Fortschritts- und Indikatorenberichten existieren umfassende Veröffentlichungen der Bundesregierung zum Thema Nachhaltigkeit. Dabei sollen die Fortschrittsberichte nicht nur über die Nachhaltigkeitsentwicklung in Deutschland informieren, sondern auch der Weiterentwicklung der Strategie selbst dienen. Die Indikatorenberichte, die alle zwei Jahre durch das Statistische Bundesamt veröffentlicht werden, bilden die Veränderungen der Nachhaltigkeitsindikatoren ab. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und die kontinuierlichen Folgeveröffentlichungen weisen damit auf eine gewisse Bedeutung des Themas Nachhaltigkeit im politischen Alltag hin. Auch die regelmäßige Teilnahme von Bundeskanzlerin Merkel an den Jahrestagungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung, die Etablierung des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung unter dem Vorsitz des Chefs des Bundeskanzleramts, dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung im Parlament, aber auch Instrumente wie beispielsweise der Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzesvorhaben deuten darauf hin, dass das Thema Nachhaltigkeit in der Spitzenpolitik angekommen ist.

Allerdings zeigt ein Blick auf die Indikatoren, die die substanziellen Veränderungen hin zu einer nachhaltigen Entwicklung abbilden sollen, dass sich in den letzten Jahren aller politischen Rhetorik und allen Institutionalisierungsbemühungen zum Trotz nur sehr gemischte Ergebnisse eingestellt haben (siehe Beitrag Michelsen in diesem Band). Während etwa der Trend bei dem Anteil der erneuerbaren Energien am Brutto-Endenergieverbrauch die Zielerreichung einer Steigerung bis zum Jahr 2020 auf 18 % und bis 2030 auf 30 % erwarten lässt (Bundesregierung 2017), sehen die Perspektiven in Bereichen wie den Treibhausgasemissionen selbst, bei der Artenvielfalt oder dem gesamtstaatlichen Schuldenstand deutlich schlechter aus.

So ist zum Beispiel bei den Treibhausgasen bei Fortsetzung der Entwicklung der letzten fünf Jahre die Zielerreichung für 2020, die eine Reduktion um 40 % gegenüber 1990 vorsieht, „nicht absehbar“ (Bundesregierung 2017, S. 185). Ebenfalls nicht absehbar ist die Zielerreichung des Indikators für Artenvielfalt und Landschaftsqualität. Lag er bereits 1990 erheblich unter den für die Jahre 1970 und 1975 rekonstruierten Werten, hat er sich zwischen 2003 und 2013 weiter verschlechtert. 2013 lag er lediglich noch bei 68 % des Zielwerts (Bundesregierung 2017). Im Fall des Schuldenstandes des Staates betrug die Verschuldung 2013 ca. 2,147 Billionen € oder 26.200 € je Person (Statistisches Bundesamt 2014) und auch im Jahr 2015 lag der öffentliche Schuldenstand mit 71,2 %

im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt noch deutlich über der europäischen Zielvorgabe von 60% (Bundesregierung 2017). Auch Indikatoren zu sozialen Fragen, wie der sozialen Ungleichheit oder Armutsrisiken, entwickeln sich derzeit nicht positiv.

Die allenfalls gemischten Ergebnisse nachhaltiger Entwicklung trotz Nachhaltigkeitsstrategie und -politik werfen die Frage nach dem „Warum?“ auf. Dabei können die Gründe vielfältiger Natur sein. Makrotrends können ebenso dazu beitragen wie Dinge, die außerhalb des politischen oder administrativen Einflussbereiches liegen. Auch die grundlegende Ausprägung des vorherrschenden Wirtschaftssystems (Foster/Clark/York 2010, Laws 2015) kann eine Rolle spielen. Aber auch Nachhaltigkeitsstrategien, die ein spezielles Instrument sind, um nachhaltige Entwicklung zu implementieren, können ihr Ziel verfehlen. In diesem Zusammenhang sollen an dieser Stelle die Herausforderungen und Schwierigkeiten der politischen Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien näher in Augenschein genommen werden. Dabei geht es nicht nur um die Umsetzung einmal beschlossener Strategien selbst, sondern auch um den Weg zur Verabschiedung von Nachhaltigkeitsstrategien, die Festsetzung ihrer Prioritäten und die Entscheidung über die Nutzung und Reichweite von Indikatoren, die als Teil der politischen Umsetzung betrachtet werden müssen. Um dieses Ziel zu erreichen, wird hier insbesondere auf Forschung der letzten Jahre zur Nachhaltigkeitspolitik bzw. Nachhaltigkeitsstrategien im politisch-administrativen Mehrebenensystem – EU, Bund, Bundesländer, Kommunen zurückgegriffen (Laws 2016, Heinrichs/Laws 2015, Heinrichs/Laws 2013, Heinrichs/Laws/Riedel 2013, Heinrichs/Laws 2012).

Verständnis von Nachhaltigkeit

Das jeweilige Verständnis von Nachhaltigkeit beeinflusst nicht nur den Inhalt von Nachhaltigkeitsstrategien selbst, es hat ebenso Auswirkungen auf die Umsetzung einmal beschlossener Strategien. Grundsätzlich stehen sich das additive und das integrative Modell von Nachhaltigkeit gegenüber (Grunwald/Kopfmüller 2006). Während bei dem additiven Modell davon ausgegangen wird, dass das Ziel der Nachhaltigkeit jeweils in und für die verschiedenen Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales getrennt verfolgt werden kann (und damit die jeweiligen Spezifika und Bedürfnisse der entsprechenden Bereiche besonders berücksichtigen kann), um dann als Gesamtergebnis eine positive Nachhaltigkeitswirkung zu erreichen, wird von Kritikern dieses Modells darauf hingewiesen, dass unvermeidliche Zielkonflikte zwischen den Dimensionen auf diese Weise unzureichend berücksichtigt werden (Heinrichs 2011). Auch die häufige Vernachlässigung der kulturellen Dimension kann ein Problem darstellen. Dem integrativen Verständnis zufolge sollte die Problembearbeitung hingegen systematisch die jeweils anderen Problemdimensionen berücksichtigen und in die Überlegungen für die „eigene“ Dimension miteinbeziehen (Heinrichs/Laws 2012). Die Notwendigkeit einer solchen Herangehensweise hat sich sowohl in der Wissenschaft als auch in der politischen Öffentlichkeit weitestgehend durchgesetzt. Beispielsweise heißt es bereits 1998 im Enquete-Bericht des Deutschen Bundestages

„Schutz der Menschen und der Umwelt“ (Deutscher Bundestag, 1998), dass „aufgrund der komplexen Zusammenhänge zwischen den drei Dimensionen (...) (diese) integrativ behandelt werden (müssen). Dabei geht es (...) nicht um die Zusammenführung dreier nebeneinander stehender Säulen, sondern um die Entwicklung einer dreidimensionalen Perspektive aus der Erfahrungswirklichkeit (heraus)“¹.

In den meisten politischen Dokumenten zu Nachhaltigkeitsstrategien wird dieses Verständnis aufgegriffen und als Leitbild präsentiert. Beispielsweise weist die Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württembergs darauf hin, dass die verschiedenen Dimensionen als integrale Bestandteile behandelt werden müssen und „eine Politik der Nachhaltigkeit (...) diesen wechselseitigen Verknüpfungen Rechnung tragen (muss). Sie muss Synergien zwischen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen und dem Erhalt einer intakten Umwelt schaffen, um mehr zu erreichen, als durch eine eindimensionale Betrachtung möglich wäre“ (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2014, S. 8). Und auch die europäische oder deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sehen sich einer solchen Perspektive verpflichtet (Europäische Union 2001, Bundesregierung 2002).

Eine erste politische Herausforderung für die Gestaltung von Nachhaltigkeitsstrategien und für ihre Umsetzung besteht mithin insbesondere darin, dass politische Akteure, die Verwaltungsebene und sonstige gesellschaftliche Interessengruppen ein Verständnis von Nachhaltigkeit entwickeln, das auf eine gemeinsame Betrachtung der verschiedenen – miteinander wechselwirkenden – Dimensionen von Nachhaltigkeit abzielt. Erst eine solche kombinierte Perspektive macht es möglich, ein Verstehen der gegenseitigen Interdependenzen zwischen den verschiedenen thematischen Perspektiven zu entwickeln und in einen Gesamtzusammenhang zu stellen.

Horizontale Koordination

Das von der Politik übernommene integrative Verständnis von Nachhaltigkeit, mit dem Ansatz, die drei idealtypischen Bereiche Ökonomie, Ökologie und Soziales, die in der gesellschaftspolitischen Praxis weiter aufgegliedert sind, in ihren Einwirkungen aufeinander zu berücksichtigen, sollte idealerweise Auswirkungen auf die Praxis der verschiedenen Akteure haben. Die politische Anerkennung des integrativen Nachhaltigkeitsverständnisses muss sich an der tatsächlichen Umsetzung messen lassen. Und hierin besteht die eigentliche Herausforderung. Da es um die gemeinsame Berücksichtigung sehr verschiedener und mit sehr unterschiedlichen Handlungslogiken ausgestatteter Politikbereiche geht, ist systemisches Politikhandeln und ein entsprechende Koordinationspraxis der unterschiedlichen Akteure notwendig.

Es gehört daher zu den wesentlichen Defiziten europäischer Nachhaltigkeitspolitik, dass es kein hochrangiges Koordinationsgremium zur Gestaltung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie und der EU-Nachhaltigkeitsbemühungen gibt. Entsprechend kann auch eine nur mangelnde Verknüpfung von Maßnahmen und Politiken mit einer strategischen

Ausrichtung konstatiert werden (Heinrichs/Laws 2013). In Deutschland stellt sich die Situation etwas anders dar. Wird die nationale Nachhaltigkeitspolitik als Umsetzungsversuch der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie als Beispiel genommen, zeigen sich eine Reihe von Instrumenten und Institutionen, die a) entweder formal die Aufgabe haben, die Koordinationspraxis zwischen verschiedenen Akteuren mit Hinblick auf die Nachhaltigkeitspolitik zu verbessern oder b) die Möglichkeit haben, dies als Bestandteil ihrer Aufgaben zu verstehen. Eines der zentralen Gremien ist der bereits erwähnte Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (ST-Ausschuss), dem die beamteten Staatssekretäre aller Ressorts angehören und der unter Leitung des Chefs des Bundeskanzleramts tagt. Seine Aufgabe ist die Kontrolle der Umsetzung und die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie. Durch die Vorlage von Nachhaltigkeitsberichten der verschiedenen Ressorts an den ST-Ausschuss können sowohl die Koordinationspraxis als auch das Nachhaltigkeits-Mainstreaming verbessert werden. Auch die Besprechungen in der sogenannten Unterabteilungsleiter-Arbeitsgemeinschaft (UAL-AG), in der alle Ministerien vertreten sind und in der die Sitzungen des ST-Ausschusses vorbereitet werden, kann auf der Arbeitsebene die Koordinationspraxis der Bundesministerien stärken. Auf parlamentarischer Ebene wiederum kann der 2004 erstmalig eingesetzte Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE) einen Beitrag zur Vereinheitlichung deutscher Nachhaltigkeitspolitik und damit zur politischen Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie beitragen. Laut Einsetzungsbeschluss hat der PBNE insbesondere die Aufgabe der „Mitberatung und (...) Festlegung (...) von Zielen, Maßnahmen und Instrumenten sowie bei der Vernetzung wichtiger nachhaltigkeitsrelevanter Politikansätze“ und die „Entwicklung von Vorschlägen zur Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie“ (Deutscher Bundestag 2009, S. 2). Darüber hinaus kann der Beirat eigene Schwerpunkte für eine eingehendere Beratung setzen und dem jeweils federführenden Ausschuss des Deutschen Bundestages Berichte und Empfehlungen zur Beratung vorlegen; er bewertet zudem die Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung. Allerdings ist der PBNE kein vollwertiger und ständiger Ausschuss des Deutschen Bundestages mit entsprechenden Rechten, sondern hat den Status eines Beirates, der in jeder Legislaturperiode neu eingesetzt werden muss.

Formal existieren damit eine Reihe von Institutionen, deren Ziel es ist oder die die Möglichkeit haben, die Umsetzung der Inhalte der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu koordinieren und für ein gewisses Maß an Mainstreaming zu sorgen. Die Frage ist, inwiefern das auch tatsächlich in der Praxis geschieht. Eine Studie zum Umgang von mit Nachhaltigkeit betrauten Praxisakteuren aus den Bundesministerien und den für Nachhaltigkeit zuständigen Politikerinnen und Politikern im Bundestag förderte dazu sehr unterschiedliche Ergebnisse zutage. Beispielsweise zeigte sich, dass zwar eine teilweise Koordination von auf Nachhaltigkeit ausgerichteten staatlichen Programmen innerhalb eines oder zwischen verschiedenen Ministerien vorgenommen wird, dass dies aber auf der anderen Seite kaum umfassend und in regelmäßiger Form erfolgt (Heinrichs/Laws 2012). Während die Zusammenarbeit der Ministerien mit dem

ST-Ausschuss gerade durch den Zwang zum Vorlegen von Nachhaltigkeitsberichten notwendigerweise höher ist, wurde der PBNE von der Arbeitsebene der Ministerien eher als Beiwerk betrachtet und lediglich von einer teilweisen Kooperation berichtet. Den Fachausschüssen wird eine höhere Bedeutung als dem PBNE beigemessen (Heinrichs/Laws 2012). Zum Teil wird von den Akteuren selbst auch die Arbeitsgemeinschaft der Unterabteilungsleiter als gegenseitiges Informationsgremium denn als koordinatives Gremium der Nachhaltigkeitspolitik beschrieben.

Dieses Bild zeigt sich auch bei der Betrachtung eines konkreten nachhaltigkeitspolitischen Bereiches wie der Biodiversität: ein zur Koordination verschiedener ministerieller Interessen und Perspektiven eingesetztes Gremium wie die Interministerielle Arbeitsgruppe Nationale Biodiversitätsstrategie (IMA NBS) wird von der Mehrheit der mit der IMA NBS betrauten Akteure lediglich als dem Informationsaustausch und nicht tatsächlicher Koordination dienend wahrgenommen (Laws 2014).

Eine Voraussetzung erfolgreicher Koordinations- und Umsetzungsbemühungen sind gute Arbeitsbeziehungen zwischen den Ministerien. Allerdings werden für den Nachhaltigkeitsbereich bestimmte Ministerien von den Akteuren als mehr oder weniger engagiert erlebt. Während etwa das Umweltministerium häufig als besonders aktiv beschrieben wurde, war es das Wirtschaftsministerium, dem teilweise ein eher geringes Engagement in Nachhaltigkeitsfragen attestiert wurde (Heinrichs/Laws 2012). Das konkrete Nachhaltigkeitsbeispiel der Biodiversitätspolitik als Illustration wiederum zeigt einen Ring von Positiv-Beziehungen zwischen dem Umwelt-, Entwicklungshilfe- und Bildungsressort sowie dem Auswärtigen Amt. Demgegenüber steht das Wirtschaftsministerium mit den am häufigsten problematischen Kooperationsbeziehungen nach Auskunft der Interviewten (Laws 2015). Zur Abstimmung der unterschiedlichen Politiken sind gute Arbeitsbeziehungen auf parlamentarischer Ebene gerade auch zwischen Fachpolitikern von Bedeutung. Allerdings bestehen durch die Themenvielfalt, die im PBNE behandelt wird und die die verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen widerspiegelt, teilweise Vorbehalte anderer Parlamentarier. Insbesondere werden eine „Aufseher- und Kontrollfunktion des PBNE bzw. mögliche Einmischungen des PBNE in die Fachbereiche anderer Ausschüsse im Bereich der Sozial-, Umwelt- oder Wirtschaftspolitik“ (Heinrichs/Laws 2012, S. 85f.) befürchtet. Diese beiden Beispiele zeigen mögliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer kohärenten Nachhaltigkeitsstrategie.

Einen weiteren wichtigen Hinweis auf die koordinative Praxis kann auch der Umgang der jeweiligen Ministerien mit den von der Bundesregierung gesetzten Zielen in der Nachhaltigkeitsstrategie geben. Zwar zeigte sich, dass die Nachhaltigkeitszielmarken eine stetig zunehmende Bedeutung im Tagesgeschäft der jeweiligen Ministerien haben und die Arbeitsebene in einer Reihe von Ministerien im Tagesgeschäft ihrer Erreichung zumindest teilweise eine Berücksichtigung einräumt. Allerdings zeigte sich auch, dass häufig primär auf die Zielmarken für das eigene Haus geschaut wird. Die Wirkung des eigenen Handelns auf die Nachhaltigkeitsziele anderer Ressorts bzw. die (positive oder negative) Interdependenz zwischen der Erreichung der eigenen Zielmarken und der

Erreichung der Zielmarken anderer Ministerien wird kaum systematisch beobachtet (Heinrichs/Laws 2012). Statt einer wirklichen systemischen, integrativen Nachhaltigkeitsbetrachtung ist in der verwaltungs- und politischen Praxis noch zu häufig ein additives Nachhaltigkeitsverständnis zu finden. Dabei spielt auch das sogenannte Ressortprinzip eine wichtige Rolle, nach dem sich jedes Ministerium lediglich um seinen Fachbereich kümmern müsste, damit sich eine möglichst positive Gesamtwirkung einstellt. Diese Betrachtung der Nachhaltigkeitsdimensionen aus der jeweiligen Ressortperspektive heraus lässt sich an einer Aussage aus dem Bundesfinanzministerium gut illustrieren: „Das ist ja ganz gut, dass jeder für einen Bereich steht und dass wir nicht gleichzeitig darüber nachdenken müssen, was jetzt für die Umwelt das Beste ist (...). Das ist ja sehr gut an dieser Ressortzuständigkeit und der Ressortbündelung“ (Heinrichs/Laws 2014, S. 2632). Die hohe Spezialisierung von Verwaltungsakteuren und die damit verbundene primäre Konzentration auf den eigenen Fachbereich sichert zwar eine hohe Professionalität, birgt aber die Gefahr, dass die durch Nachhaltigkeitsstrategien verdeutlichte Herausforderung des interdependenten Verstehens und Handelns vernachlässigt wird. Auch hergebrachte Instrumente der Bürokratie, die ein gewisses Maß an Einheitlichkeit von Regierungshandeln sicherstellen und auf Nachvollziehbarkeit und Zurechenbarkeit ausgerichtet sind, wie etwa Stellungnahmen, Mitzeichnungen, Unterrichtungen oder Beratungen, haben dieses Problem bisher nicht zufriedenstellend auflösen können.

Insgesamt scheinen die für eine politische Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie notwendige intensive Koordinationspraxis und das kontinuierliche Mitdenken der Wirkung der eigenen Handlungen und der Aufgaben des eigenen Ressorts auf die Fachbereiche anderer Ministerien nicht sehr ausgeprägt zu sein.

Vertikale Koordination

Die Komplexität von Sachfragen und ihre Adressierung in Politik und Verwaltung erfordert auf vielen Ebenen eine Praxis der Koordination. Gerade ein föderaler Staat wie Deutschland weist daher ein ausdifferenziertes und austariertes Geflecht an Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen administrativen Ebenen auf. Beispielsweise war die Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung im Umweltschutz vor der 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform entweder Bestandteil seiner Rahmengesetzgebungskompetenz oder fiel unter die konkurrierende Gesetzgebung, während die Reform beispielsweise dem Bund durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung mit dem Übergang in die konkurrierende Gesetzgebung in einigen Umwelt-Sachbereichen eine umfassendere Regelung ermöglichte. In anderen Sachbereichen wiederum, etwa dem Naturschutz, der Landschaftspflege oder der Raumordnung, besitzen die Länder eine Abweichungskompetenz (Laws 2013). Abfall- und Luftreinhaltung wiederum können vom Bund insgesamt bestimmt werden. Für die Nachhaltigkeit an sich ergibt sich durch den großen Themenquerschnitt, der von Ökologie über soziale Themen bis hin zur Ökonomie reicht, keine eigene Regelung der Zuständigkeit. Stattdessen muss

hier über Kompetenzzuschreibungen in und aus verschiedenen Gebieten Zuständigkeit ermittelt werden. Nachhaltigkeitsstrategien, in denen sich diese Themenvielfalt widerspiegelt, sind davon ebenfalls betroffen. Es gibt keine hierarchische Zuständigkeitsregelung. Die Formulierung von Nachhaltigkeitsstrategien kann also kaum von anderen Bereichen vorgegeben werden. Zuständigkeit ergibt sich stattdessen durch die Kompetenzzuschreibung für die unterschiedlichen Themenfelder an sich.

Es gibt auch keine eigenen Nachhaltigkeitskoordinationsgremien zwischen den Kommunen, den Bundesländern, der Bundesregierung oder gar der Europäischen Union, die die Umsetzung der jeweiligen Nachhaltigkeitsstrategien der unterschiedlichen Ebenen aufeinander abstimmen würden. Damit fehlt ein „Grand Design“ für Nachhaltigkeitsstrategien oder Nachhaltigkeitspolitik der verschiedenen Ebenen. Stattdessen muss die Koordination auch hier politikfeldbezogen erfolgen. Statt einer Vorgabepraxis strukturell übergelagerter Ebenen sind es die den jeweiligen Ebenen aufgrund ihrer räumlichen oder sachmäßigen Zuständigkeitskompetenzen zukommenden Spielräume, die sie für die Ausgestaltung von Nachhaltigkeitspolitik nutzen können. Umgekehrt sind sie aber auch auf diese Bereiche beschränkt. Eine Beschränkung in Nachhaltigkeitsstrategien auf diejenigen konkreten Sachbereiche, für die die „erlassende“ Stelle auch Regelungskompetenz besitzt und auf die durch sie auch tatsächlich eingewirkt werden kann (die Indikatoren sollten dann auch genau so konfiguriert und formuliert sein, dass sie tatsächlich von der regelnden Ebene beeinflusst werden können), hat noch einen weiteren Vorteil: sie vermeidet unrealistische Erwartungen und Enttäuschungen. Ein Problem auf der vertikalen Koordinationsebene bezüglich unrealistischer Erwartungen in der Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien besteht auch darin, dass für viele Sachbereiche zwar zumindest eine anteilige Regelungskompetenz besteht, das Problemgefüge aber eine derart hohe Komplexität aufweist, dass es kaum möglich ist, durch eigene Regelungen einen signifikanten Beitrag zur Reduktion des Gesamtproblems zu leisten. Wenn Wirtschafts- und Gesellschaftssystem auf ökonomisches Wachstum ausgerichtet sind und die damit verbundene materielle Komponente sich grundsätzlich negativ auf die Umwelt auswirkt, dann helfen auch kleinteilige Ziele zur Verringerung von Flächenverbrauch in kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien nur relativ wenig bezogen auf das Gesamtproblem (was natürlich nicht bedeutet, dass es nicht sinnvoll ist, den Versuch auf kommunaler, regionaler oder Bundesebene zu unternehmen, den Flächenverbrauch einzuschränken).

Wenn es auch keine unmittelbar hierarchische Einwirkung auf Nachhaltigkeitsstrategien anderer Ebenen gibt (außer natürlich die entsprechenden Gesetze und Verordnungen in spezifischen Sachgebieten, auf denen eine gewisse Weisungsbefugnis besteht, werden erlassen), so können die Strategien der räumlich höherstehenden Ebene aber durchaus als Leitbild dienen. Durch sie können etwa Akzente und Schwerpunkte gesetzt werden, die dann auch von den strukturell darunterliegenden Ebenen aufgenommen werden. Und tatsächlich werden gute Beispiele der Bundesebene von Nachhaltigkeitspraktikern der Bundesländer durchaus als von nicht unerheblicher Bedeutung für die eigenen Nachhaltigkeitsstrategien angesehen (Heinrichs/Laws 2015). In einem ähnlichen Aus-

maß werden aber auch gute Beispiele von nachgelagerten Ebenen – wie den eigenen Kommunen – *und* der gleichen Funktionsebene – den anderen Bundesländern – ebenfalls als von Wichtigkeit für die Ausgestaltung und Umsetzung der eigenen Nachhaltigkeitsstrategien erkannt (ebd.).

Bei der Umsetzung der praktischen Politikinhalte aus Nachhaltigkeitsstrategien sind aufgrund des Ausmaßes der Probleme immer auch andere Ebenen betroffen. Folgen von Erderwärmung machen nicht an der Landesgrenze von Schleswig-Holstein halt. Daher würden Anstrengungen Schleswig-Holsteins – um beim Beispiel zu bleiben – zur Reduktion der klimaschädlichen Gase allein auf seinem Territorium ebenfalls nicht ausreichen. Die Koordination von Bemühungen ist also immer von immenser Bedeutung. Es kann also gesagt werden, dass Nachhaltigkeitsstrategien der unterschiedlichen Ebenen idealerweise in gemeinsamen Prozessen konzipiert oder zumindest abgestimmt werden, damit die politische Gesamtausrichtung harmonisiert und von gleichen Zielen bestimmt wird, die dann aber von den unterschiedlichen Ebenen im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten und Zuständigkeiten verfolgt werden können.

Einfluss der Organisationseinheiten

Die koordinierende Praxis an sich ist eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung einer Nachhaltigkeitsstrategie. Eine ganz andere Herausforderung ergibt sich aber aus der Bedeutung und dem Einfluss der Institutionen, die mit der Umsetzung der Inhalte von Nachhaltigkeitsstrategien befasst sind bzw. die sich in Nachhaltigkeitsfragen koordinieren sollen. Auch eine ausgefeilte Koordination trägt dann wenig zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien und ihrer Inhalte bei, wenn diese Institutionen nur einen sehr beschränkten Einfluss geltend machen können. Eine politische und effektive Umsetzung von Strategien kann nicht gelingen, wenn es den mit ihr betrauten Organisationen an Kompetenzen mangelt oder sie mit limitiertem formellem oder informellem Gestaltungspotential versehen sind. Das gilt sowohl für eigenständige Organisationen, als auch für Organisationseinheiten innerhalb von Institutionen. Auf der einen Seite ist die Nachhaltigkeitsstrategie etwa im Kanzleramt angesiedelt und hat damit eine hohe organisatorisch-hierarchische Aufhängung. Andererseits ist der PBNE in der Hierarchie der Ausschüsse des Bundestages nicht besonders hoch angesiedelt. Während (führende) Politikern aus dem Auswärtigen oder dem Innenausschuss eine relativ hohe Medienaufmerksamkeit genießen, sind die Politiker des PBNE deutlich weniger prominent in den Massenmedien vertreten. Auch von den mit dem PBNE umgehenden Akteuren wird dessen Bedeutung als relativ gering eingeschätzt, was auch mit dem geringen Wissen um den PBNE in der breiten Öffentlichkeit in Zusammenhang gebracht werden kann (Heinrichs/Laws 2012). Auch die für Nachhaltigkeit zuständigen Akteure in den Bundesministerien oder Fraktionen des Bundestages haben in ihren eigenen Organisationseinheiten selbst nicht immer einen hohen Stellenwert. In den Ministerien beispielsweise, die nicht wie das Umweltministerium besonders spezifisch mit Nachhaltigkeitsfragen befasst sind, ist bei den mit Nachhaltigkeit explizit

betrauten Mitarbeitern der Anteil der Arbeitszeit für genau diese Aufgabe teilweise sehr limitiert. Eine solche Limitierung spiegelt nicht nur die Bedeutung ihrer Nachhaltigkeitstätigkeit im Tagesgeschäft wider, sondern hat auch konkrete Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Verbreitung des Verständnisses von Inhalten der Nachhaltigkeitsstrategie in die jeweiligen Ministerien hinein und auf die entsprechenden Möglichkeiten eines Mainstreamings. Insgesamt erscheint das Einflusspotential der spezifisch nachhaltigkeitspolitischen Organisationseinheiten in Exekutive und Legislative im Vergleich zu Institutionen, die etablierte Politikfelder bearbeiten, als gering. Die Wirkkraft der formal systemisch-integrativ angelegten Nachhaltigkeitsstrategie ist daher begrenzt.

Priorisierung und politischer Wille

Die aus der Bürokratiethorie bekannten Instrumente der Mitzeichnung oder gegenseitigen Information sollen dazu beitragen, die verschiedenen Perspektiven von unterschiedlichen Anspruchsgruppen im politischen und Verwaltungsbereich zusammenzubringen, um eine möglichst umfassende Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen zu erreichen. Allerdings bedarf es auch einer klaren Prioritätensetzung bei Zielkonflikten, die eher die Regel als die Ausnahme darstellen. Auch wenn sie nicht explizit stattfindet, finden im Tagesgeschäft fortlaufend Priorisierungen statt. Für diese Priorisierungen ist politischer Wille entscheidend und für die Durchsetzung dann auch das politische Gewicht der Akteure.

Ausgangspunkt ist das Bewusstsein, dass verschiedene Indikatoren, die Bestandteil von Nachhaltigkeitsstrategien sind, durchaus miteinander in Konflikt geraten können. So kann die Erreichung des Indikators für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (BIP je Einwohner) dazu führen, dass die Zielerreichung der Indikatoren für Flächenverbrauch oder den Klimaschutz problematischer wird, wenn es nicht gelingt, Wirtschaftswachstum in ausreichendem Maße von Umweltbeeinträchtigungen abzukoppeln. Diese Widersprüchlichkeit kann etwa anhand der langjährigen, auch von Deutschland zu verantwortenden Subventionspraxis der EU illustriert werden, bei der bis zu zwei Drittel aller direkten Subventionen im Agrarbereich als ökologisch schädlich eingestuft werden können (Meyer et al. 2008). Diese Konflikthaftigkeit wird auch von den im Nachhaltigkeitsbereich tätigen Akteuren aus Politik und Verwaltung erlebt und thematisiert (Heinrichs/Laws 2012, Heinrichs/Laws 2014, Heinrichs/Laws 2015). Akteure fast aller Ministerien nennen Zielkonflikte als Herausforderung nachhaltiger Entwicklung (Heinrichs/Laws 2012).

Zur politischen Durchsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien gehört es, die Ehrlichkeit aufzubringen darauf hinzuweisen und zu thematisieren, dass Ziele konfliktieren auch sich durchaus widersprechen können. Daher muss Bestandteil gesellschaftlicher Diskussion über Nachhaltigkeitsprozesse die Frage der Priorisierung sein. Im akademischen Diskurs wird hier über die Konzeptionen der starken und schwachen Nachhaltigkeit gesprochen. In der schwachen Nachhaltigkeitskonzeption wird davon ausgegangen,

dass Naturkapital, etwa natürliche Ressourcen, prinzipiell durch andere Kapitalarten, wie etwa Sachkapital, substituierbar ist. Die starke Nachhaltigkeitskonzeption verneint diese Annahme (Ott 2001). Praktisch kann sich diese Diskussion am Konzept der planetaren Grenzen, die nicht überschritten werden dürfen (Rockström et al. 2009), oder am Konzept der planetarischen Leitplanken, innerhalb der gesellschaftliche Entwicklung stattfinden kann (WBGU 2014), orientieren.

Bei dem Versuch, diese Zielkonflikte in Politik und Verwaltung aufzulösen, können ausgeklügelte Koordinationsmechanismen einen Beitrag zur Verringerung von Spannungen leisten. Allerdings gelangt ein solcher Versuch dort an Grenzen, wo die Positionen zu weit auseinanderliegen oder wo ein zu geringer politischer Wille zu Kompromiss oder Priorisierung bestimmter Aspekte besteht. Auch bei dem Zusammenkommen von Akteuren in Nachhaltigkeitsfragen kann nicht davon ausgegangen werden, dass Ziel und Ergebnis ein wie auch immer geartetes Gemeinwohl ist, oder dass die Akteure abgekoppelt von den eigenen und an anderen Aspekten als der Einhaltung der planetaren Grenzen ausgerichteten originären Interessen verhandeln würden. Stattdessen muss bei der Betrachtung solcher Prozesse immer genau betrachtet werden,

- 1.) wer an solchen Aushandlungsprozessen überhaupt teilnehmen darf,
- 2.) wer Agenda Setting betreiben kann und was nicht auf die Agenda gesetzt wird und
- 3.) wer sich in diesen Aushandlungsprozessen durchsetzt und warum.

Nicht zufällig wird von den mit Nachhaltigkeit betrauten Praxisakteuren auf der Ebene der Bundesministerien insbesondere der unterschiedliche politische Wille bzw. die unterschiedlichen politischen Prioritäten als Gründe für vorhandene Zielkonflikte beschrieben (Heinrichs/Laws 2012). Und auch in einer Studie der Bertelsmann Stiftung zur Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien auf Bundesländerebene haben Akteure der Länder bzw. Experten, die mit Nachhaltigkeitspolitik auf Bundesländerebene befasst sind, den politischen Willen der politisch Verantwortlichen als den am wichtigsten, aber auch als den am schwierigsten umzusetzenden Faktor für erfolgreiche Nachhaltigkeitsstrategien identifiziert (Heinrichs/Laws 2015, Laws 2016). Der Wille ist dabei immer eng mit dem verknüpft, was als eigenes Interesse verstanden wird. Eine Betonung der ökonomischen Dimension unter Vernachlässigung der anderen Nachhaltigkeitsdimensionen, wie es etwa für das Wirtschaftsministerium beobachtet werden kann (Heinrichs/Laws 2012), hat dann natürlich Auswirkungen auf die Konfiguration der gesamten Nachhaltigkeitspolitik und der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Das gilt insbesondere, wenn es sich um durchsetzungsstarke Akteure mit einem hohen politischen Gewicht handelt. Dadurch, dass die nationale Nachhaltigkeitsstrategie durch das Nebeneinander der Zielmarken komplexitätsreduzierend aufgebaut ist und eben nicht Wechselwirkungen thematisiert oder darlegt, welche Indikatoren bei Zielkonflikten höher gewichtet und damit priorisiert werden sollten, kommt den Akteuren eine besondere Bedeutung für die Ausgestaltung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu, die aufgrund ungleich verteilter Macht- und Einflusspotentiale ihren politischen Willen situativ besser durchsetzen können.

Die Größe der Herausforderung

Welche Anstrengungen unternommen werden müssen, um politische oder verwaltungstechnische Koordination vorzunehmen, Akteure zusammenzubringen oder zu beteiligen, auf gleiche Ziele festzulegen oder um Prioritäten für das politische Tagesgeschäft zu formulieren und durchzusetzen, hängt ganz entscheidend von der Ambitioniertheit der Nachhaltigkeitsziele selbst ab. Umfangreichere und weiter reichende Ziele bedeuten auch eine höhere Anforderung an die politische Umsetzung. Die Größe der Herausforderung kann also stark variieren. Dabei besteht ein enger Zusammenhang mit dem politischen Wollen und der politischen Priorisierung der maßgeblichen und einflussstärksten Akteure. Beispielsweise könnten Regierung und die sie tragende(n) Partei(en) versuchen, darauf hinzuwirken, Ziele so zu formulieren und auszugestalten, dass zu ihrer Erreichung keine als zerstörend eingeschätzten sozialen oder ökonomischen Eingriffe notwendig sind. Eng damit können (wahl-)taktische Motive oder der Versuch verbunden sein, einflussreiche Interessengruppen zufriedenzustellen. Bestandteil einer solchen Strategie kann der Versuch sein, eine geringere Ambitioniertheit von Zielen als der Allgemeinheit dienlich – weil angeblich mit weniger finanziellen oder sozialen Kosten verbunden – darzustellen. Anspruchsvollere transformative Maßnahmen werden dabei vermieden, weil sie möglicherweise den (Partikular-)Interessen von einflussreichen Minderheiten zuwiderlaufen. Beispielsweise wird immer wieder auf die Bedeutung der Verringerung der Staatsschulden verwiesen, da der Handlungsspielraum zukünftiger Generationen durch sie massiv eingeengt würde. Ihr Abbau trüge damit zur Sicherstellung intergenerationeller Gerechtigkeit bei. Gleichzeitig wird auch argumentiert, dass die Möglichkeit zum zügigen Schuldenabbau gerade dadurch begrenzt würde, dass ein solches schnelles Vorgehen insbesondere sozial schwächere Gruppen treffen würde, etwa durch den dann notwendigen Abbau von Sozialleistungen. Es ließe sich aber auch argumentieren, dass sich der Anteil der Lohnsteuer am Gesamtsteueraufkommen seit 1960, als er noch bei knapp 12% lag (Schäfer 1998), deutlich erhöht hat und 2015 26,6% erreichte (BMF 2016), während der Anteil von Steuern aus Gewinnen und Vermögen am Gesamtsteueraufkommen seit den 1960er Jahren deutlich gesunken ist (Schäfer 1998). Zudem hat der Finanzierungsanteil des Gesamtsteueraufkommens besserverdienender Personen durch die kontinuierliche Verringerung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer von 56% 1976 über 49% 2002 auf 42% in 2010 abgenommen (Statistisches Bundesamt 2016)². Dieses Beispiel zeigt, dass durchaus alternative politische Möglichkeiten zur Zielerreichung eines Indikators existieren. Im vorliegenden Fall beispielsweise durch politische Maßnahmen, die verstärkt auf Spitzenverdiener sowie Vermögensbesitzer abzielen.

Wie ambitioniert Nachhaltigkeitsziele formuliert sind, kann also Einfluss darauf haben, welche Arten von Maßnahmen für ihr Erreichen notwendig sein können. Und auch wenn die Ziele bereits formuliert sind, kann der Wille zur Durchführung bestimmter Maßnahmen selbst durchaus variieren und die letztendliche Wahrscheinlichkeit einer Zielerreichung beeinflussen. Dabei können die Akteure von eigenen politischen Über-

zeugungen ebenso geleitet sein wie durch Erwartungs- und Anspruchshaltungen von Zielgruppen oder der Klientel, von der sie aktuell oder in der Zukunft im demokratischen Wettbewerb abhängen.

Fazit

Ohne Zweifel gibt es eine große Menge an technisch-administrativen Herausforderungen, wie etwa die Konfiguration von Informations- und Mitspracheprozessen zwischen verschiedenen Ministerien oder zwischen verschiedenen vertikalen Akteuren wie dem Bund, den Bundesländern und den Kommunen für die politische Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien. Die tatsächliche Um- und Durchsetzung der hier betrachteten Sachverhalte hängt jedoch maßgeblich vom politischen Willen der beteiligten Akteure und den entsprechenden Vorgaben und Weisungen ab. Dazu zählen unter anderem das Agenda-Setting sowie die Koordination (smöglichkeiten) zwischen Ministerien oder zwischen Verwaltungseinheiten unterschiedlicher vertikaler Ebenen, die alle von institutionalisierten (politischen) Durchsetzungsfähigkeiten und (legalen) Kompetenzen abhängig sind. Ebenso unterliegen die Durchsetzung und Priorisierung bestimmter (Fach-)Politiken mit Nachhaltigkeitswirkung bzw. Wirkung auf bestimmte Nachhaltigkeitsindikatoren und die Abwägung oder eventuelle Bevorzugung von spezifischen Indikatoren selbst den Kompetenzen und dem politischen Einfluss der federführenden oder für sie jeweils zuständigen Akteure. Insgesamt erscheint die zentrale Herausforderung bei der politischen Umsetzung von Nachhaltigkeit im Allgemeinen und Nachhaltigkeitsstrategien im Besonderen der politische Wille. Dieses Wollen wiederum hängt von Wertvorstellungen und Interessen ab. Der französische Philosoph Claude-Adrien Helvetius schrieb: „das Interesse auf dieser Erde (ist) jener mächtige Zauber, der (...) die Gestalt aller Gegenstände verwandelt“³. Das gilt auch für die Nachhaltigkeit und ihre politische Gestaltung. Nachhaltigkeitsstrategien als ein wesentliches Instrument aktueller Nachhaltigkeitspolitik sind in dieser Perspektive nicht (primär) als eine zu optimierende Managementaufgabe zu betrachten, sondern als macht- und interessenpolitische Manifestation.

Anmerkungen

- 1 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/13/112/1311200.asc>
- 2 Hinzu kommt seit 2008 eine so genannte *Reichensteuer*, bei der ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.731 Euro eine höhere Besteuerung von 45% gilt.
- 3 <https://www.zitate.eu/author/helvetius-claude-adrien/zitate/31101>

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2016): Steuereinnahmen nach Steuergruppen, online: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2016-05-24-steuereinnahmen-nach-steuergruppen-2014-2015.pdf?__blob=publicationFile&t=3 (Zugriff: 09.08.2016)
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland, online: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 04.09.2016)
- Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Bonn. online: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/01/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf;jsessionid=A1921C670AA2A1BE43466C3446F3A9AF.s7t?__blob=publicationFile&t=9 (Zugriff: 15.03.2017)
- Deutscher Bundestag (1998): Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/13/112/1311200.asc> (Zugriff: 02.05.2017)
- Deutscher Bundestag (2009): Einrichtung eines Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung. Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 17/245. Berlin
- Europäische Kommission (2001): Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, KOM(2001)264. Brüssel
- Foster, J. B./Clark, B./York, R. (2010): The Ecological Rift. In: Monthly Review Press: New York
- Grunwald, A./Kopfmüller, J. (2006): Nachhaltigkeit. Frankfurt am Main
- Heinrichs, H. (2011): Soziologie globaler Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, in: Groß, Matthias (Hrsg.): Handbuch Umweltsoziologie. Wiesbaden
- Heinrichs, H./Laws, N. (2015): Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Grundlagen, Analysen und Gestaltungsoptionen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Heinrichs, H./Laws, N. (2014): "'Sustainability State' in the Making? Institutionalization of Sustainability in German Federal Policy Making". In: Sustainability, 6 (5), 2623–2641
- Heinrichs, H./Laws, N. (2013): Politik für ein nachhaltiges Europa. In: H. Leitschuh/G. Michelsen/ U. E. Simonis/J. Sommer/E. U. von Weizsäcker (Eds.), Mut zu Visionen: Brücken in die Zukunft (Jahrbuch Ökologie 2014). Stuttgart
- Heinrichs, H./Laws, N./Riedel, H. (2013): Strategische Nachhaltigkeitspolitik: Herausforderungen und Chancen für Deutschland. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Erfolgreiche Strategien für eine nachhaltige Zukunft. Gütersloh
- Heinrichs, H./Laws, N. (2012): Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland: Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft. Berlin

- Laws, N. (2013): Carry on the Distribution of Power: Federalism in Germany. In: D. T. Ramos (Ed.), *O Federalista Atual: Teoria do Federalismo*. Belo Horizonte
- Laws, N. (2014): Politische Vorfahrt für biologische Vielfalt. *Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland*. Berlin
- Laws, N. (2015): *Biodiversität. Gesellschaft, Politik, Wirtschaftssystem*. Baden-Baden
- Laws, N. (2016): Politische Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklung in Kommunen: die Rolle der Bundesländer. In: Deutsche Bundesstiftung Umwelt (Hrsg.): *Gutes Leben vor Ort: Städte und Gemeinden nachhaltig gestalten*, Berlin (im Druck).
- Meyer, C./Schmidt, S./Meyer, B./Schlegelmilch, K./M. Schlereth (2008): *Schädliche Subventionen gegen die Biologische Vielfalt*. München
- Meyer, C./Schmidt, S./Meyer, B./Schlegelmilch, K./M. Schlereth (2012): *Schädliche Subventionen gegen die biologische Vielfalt*. München
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2014): *Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg*. Stuttgart
- Ott, K. (2001): Eine Theorie starker Nachhaltigkeit, in: Altner, Günter./Michelsen, Gerd (Hrsg.), *Ethik und Nachhaltigkeit. Grundsatzfragen und Handlungsperspektiven im universitären Agendaprozess*. Stuttgart
- Rockström, J. et al. (2009): Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. In: *Nature* (461)
- Schäfer, C. (1998): *Die Verteilung der Steuerlast in Deutschland*. Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn. online: <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00214.htm> (Zugriff: 09.08.2016)
- Statistisches Bundesamt (2014): *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2014*, online: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Umwelt/ökonomischeGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/IndikatorenPDF_0230001.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff: 15.08.2015)
- Statistisches Bundesamt (2016): *Entwicklung des Spitzen- und Eingangssteuersatzes in Deutschland in den Jahren 1958 bis 2010*. online: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/164060/umfrage/entwicklung-des-steuersatz-in-deutschland-ab-1958/> (Zugriff: 09.08.2016)
- WBGU (2014). *Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken*. Berlin. online: http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/politikpapiere/pp2014-pp8/wbgu_politikpapier_8.pdf (Zugriff: 03.09.2016)

Maja Göpel

Flucht, Migration, Integration – Zeit für eine Geopolitik der Hoffnung

Die Flucht- und Migrationsdebatte ist das wohl beste Beispiel dafür, was die Kommunikation für gesellschaftliche Transformationsprozesse nicht vergessen sollte: es geht um völlig normale Menschen in außergewöhnlichen Umständen. Diese außergewöhnlichen Umstände sind das Ergebnis menschengemachter globaler Ressourcenströme und daher weder ein naturgesetzlicher Strukturzwang noch mit selektiven nationalen Grenzziehungen zu beantworten. Das 21. Jahrhundert braucht eine globale Geopolitik mit klarem Bekenntnis zu menschenrechtlichen Grundlagen und Prinzipien der Gerechtigkeit, Partizipation, Nachhaltigkeit und Verantwortung. Dann kann die Agenda 2030 eine Geopolitik der Hoffnung werden.

Die Strategie zielt auf eine wirtschaftlich leistungsfähige, sozial ausgewogene und ökologisch verträgliche Entwicklung, wobei die planetaren Grenzen unserer Erde zusammen mit der Orientierung an einem Leben in Würde für alle die absoluten Leitplanken für politische Entscheidungen bilden“ (Bundesregierung 2017, S. 12). Ein Leben in Würde ist nicht gleichzusetzen mit einem Leben in Wohlstand. Die Achtung vor dem gleichen Wert eines jeden Menschen kann auf jedem Niveau materiellen Wohlstands verkümmern. Und sie kann in sehr armen Verhältnissen sehr hoch gehalten werden. Als absolute Leitplanke für politische Entscheidungen in einer globalisierten Welt wirft die Würde eine sehr zentrale Frage für Flucht- und Migrationspolitik auf: wo fangen Gesellschaften an und wo hören sie auf, wenn Ressourcen- und Kapitalströme den ganzen Globus umspannen? In Verbindung mit der absoluten Leitplanke der planetaren Grenzen drängt sich eine andere zentrale Frage auf, die zusätzlich die Integration betrifft: was hält Gesellschaften zusammen, wenn es pro Kopf weniger zu verteilen gibt?

Die Weltbevölkerung ist in den letzten 40 Jahren von 4 Milliarden auf 7,2 Milliarden angewachsen und es wurde sehr viel materieller Wohlstand für sehr viele Menschen geschaffen. Ein immer höher steigendes Wirtschaftswachstum ist allerdings weder gerecht verteilt, noch von einer ausufernden Zerstörung der Ökosysteme und Lebensräume „entkoppelt“ worden. Seit dem Jahr 2006 hat sich die Zahl der Menschen, die aus Bedrohung oder Not aus ihrem Lebensraum geflohen sind, auf 65 Millionen verdoppelt, die höchste Zahl seit dem zweiten Weltkrieg (IOM 2016), seit 2008 sind durchschnittlich 26,4 Millionen Menschen pro Jahr durch Naturkatastrophen heimatlos geworden (iDMC 2015). Die Agenda 2030 fasst den Zusammenhang zwischen nachhaltiger Entwicklung und Fluchtbewegungen folgendermaßen zusammen: *„Global health threats, more frequent and intense natural disasters, spiralling conflict, violent extremism, terrorism and related humanitarian crises and forced displacement of people threaten to reverse much of the development progress made in recent decades. Natural resource depletion and adverse impacts of environmental degradation, including desertification, drought, land degradation, freshwater scarcity and loss of biodiversity, add to and exacerbate the list of challenge which humanity faces.“*(United Nations 2015, S. 6)

Damit sind wir wieder bei den beiden eingangs gestellten zentralen Fragen, um die sich keine übergeordnete Entwicklungsstrategie für die Zukunft mehr herumdrücken kann. Denn weder Flucht- noch Migrationsdruck werden wieder abflauen, so lange die „Transformation unserer Welt“ die Leitplanken nicht konsequent mit globaler Gerechtigkeit und Verantwortung verknüpft.

Flucht und Migration als globale Entwicklung und Verantwortung

Die Diskussion um Flucht und Migration unterscheidet meist wenig zwischen Geflüchteten, deren Leben direkt bedroht waren, und denen, die auf ein besseres Leben gehofft haben. Viele Geflüchtete selbst werden diesen Übergang wahrscheinlich als

fließend erleben. Gibt es nicht eine unerwartete Katastrophe, die alles zerstört, so ist es oft die Wahrnehmung der Lebenschancen, die den Ausschlag gibt. Einige harren aus, obwohl Bomben ihre Nachbarschaft hinwegraffen, andere verlassen Deutschland, weil sie als Manager nicht so viel verdienen wie in den USA. Während sich die reichen Menschen selbstverständlich über den Erdball bewegen, bleibt armen Menschen oft keine Möglichkeit, ihr Land zu verlassen. Es sei denn reiche Länder brauchen gerade Arbeitskräfte und niemand der lokalen Bevölkerung will die Arbeit machen.

Einkommensunabhängig ist nur das Asylrecht auf Basis der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Es greift bei direkter persönlicher Verfolgung aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen der politischen Überzeugung (Genfer Flüchtlingskonvention). Durch die Cartagena Deklaration 1984 wurde neben individueller Verfolgung auch ein Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung durch Krieg, interne Konflikte, flächendeckende Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen aufgenommen. Die intensive Debatte um sogenannte „sichere Herkunftsländer“ in den letzten zwei Jahren lässt sich nur im Zusammenhang mit diesem erweiterten Verständnis verstehen. Kurz gesagt: wenn die öffentliche Ordnung als tolerabel gilt und keine persönliche Verfolgung nachzuweisen ist, können die Menschen abgeschoben werden.

Zusätzlich gibt es die Kategorie der sogenannten Zwangsmigration oder Vertreibung. Die 1951 gegründete International Organization for Migration (IOM) fasst hierunter alle natürlichen und menschengemachten Katastrophen, die Erosion natürlicher Lebensgrundlagen, die Räumung für Entwicklungsprojekte oder anderen Situationen, die das Überleben oder den Lebensraum gefährden. Die meisten Menschen mit diesem Schicksal bleiben als sogenannte Binnenvertriebene im eigenen Land oder werden in Nachbarländern aufgenommen. 2015 gelangten von 65 Millionen geflüchteten Personen gerade einmal 21,8 Millionen über eine Grenze (IOM 2016). In Europa haben davon ganze 1,2 Millionen Personen einen Asylantrag gestellt. Das ist zwar das Doppelte im Vergleich zu 2014 umfasst aber weniger als 5% der vertriebenen Menschen weltweit.

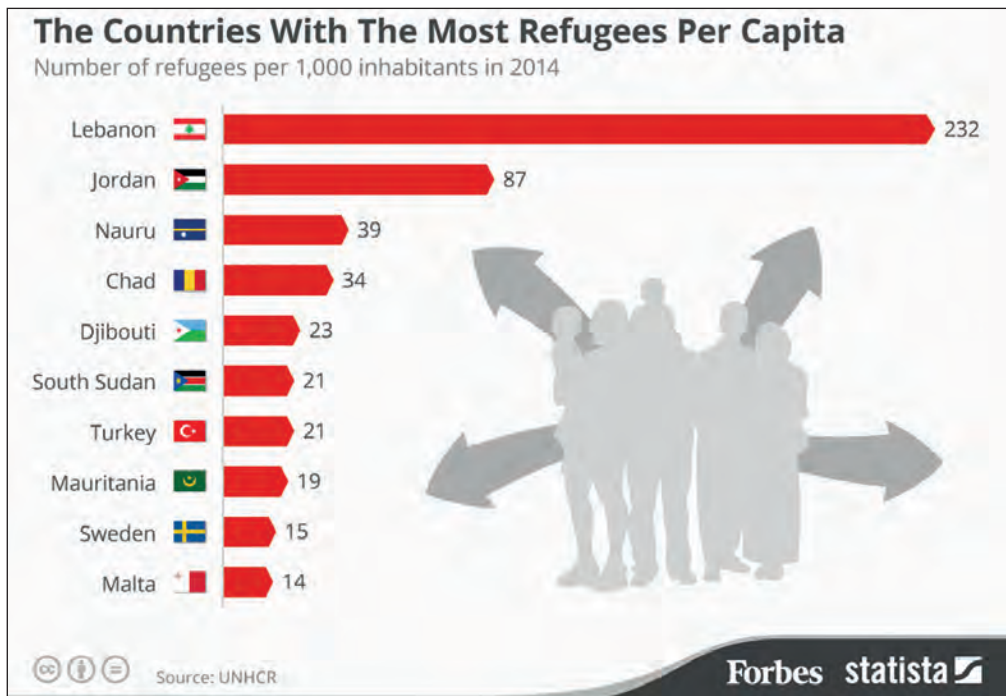
Alein der Syrisch-Arabische Krieg hat 2015 für 8,6 Millionen Menschen die Heimat zerstört. Davon sind 2,2 Millionen in der Türkei gelandet. Der winzige Libanon hat 1,2 Millionen Menschen aufgenommen, Jordanien 630.000 (IOM 2016). Von bisher 1,5 Millionen Kriegsflüchtlingen aus dem Südsudan hat Uganda allein 698.000 aufgenommen, Äthiopien 342.000 (Wachiaya 2017). Insgesamt werden neun von zehn geflüchteten Menschen im globalen Süden versorgt. Die Hälfte davon sind noch Kinder (IOM 2016). Die meisten stranden in Camps oder landen ohne Perspektive in den Städten.

Als weitere Möglichkeit bleibt der Versuch, in ein reiches europäisches Land zu gelangen. Dafür können Menschen aber kein Einreisevisum in einer Botschaft im Ausland beantragen, wenn sie nicht wohlhabend, gut ausgebildet oder mit in diesen Ländern ansässigen Personen bekannt sind. Der Weg in die illegale Migration ist damit geebnet: das EU Asylrecht bietet erst bei Ankunft im Land die Möglichkeit einer Antragstellung.

2015 haben es 476.000 Geflüchtete geschafft, bis nach Deutschland zu gelangen und Asylanträge zu stellen. 2016 waren es 745.000 (statista.1 2017), wobei die Schließung der europäischen Grenzen im Sommer 2016 in einem Rückgang von 70.000 auf 14.000 registrierte Menschen pro Monat zeigt (statista.2 2017). Dennoch kommt die Regelung zur freiwilligen Aufnahme aus humanitären Gründen aus dem EU-Türkei-Abkommen – in diesem Abkommen geht es um die Regelung der Abschiebung von Migranten aus Griechenland in die Türkei – nicht in Fahrt und es gibt Diskussionen zu Obergrenzen, die noch weit unterhalb dieser Zahl liegt. Aber wo sind all die geflüchteten Menschen gelandet?

Abbildung 1 gibt hierzu einige Hinweise und verdeutlicht, dass Bundeskanzlerin Merkel 2015 weniger einen heroischen Akt begangen hat, sondern eher eine kurzfristige Korrektur vergleichsweise geringer globaler Verantwortung der reichen Zonen der Welt.

Abb. 1: Länder mit den meisten Flüchtlingen pro Kopf der Bevölkerung.



Pro Kopf sind es in Deutschland in 2015 ähnlich viele Geflüchtete gewesen wie in Schweden und Malta. Vergleicht man das Pro-Kopf-Einkommen dieser drei Länder mit dem der acht Aufnahmeländer, die die meisten Flüchtlinge und Asylsuchende aufgenommen haben, wird deutlich, wie wenig wegweisend die aktuelle Asyl- und Flucht-politik Deutschlands und der Europäischen Union ist.

Ein Blick auf die Zeitleiste „Arbeit des Rates und des Europäischen Rates im Hinblick auf eine Reaktion der EU auf den Migrationsdruck“ zeigt, dass alle Beschlüsse der

letzten zwei Jahre darauf abzielen, die Anlandung von Flüchtlingen in Europa zu verhindern – sei es durch Stärkung der Grenzsicherung und Bereitstellung von Lagerkapazitäten auf dem afrikanischen Kontinent und in der Türkei oder auf europäischer Seite (Europäischer Rat der Europäischen Union 2017).

In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2017) wird vor allem die EU-Türkei-Erklärung zur Rückführung von illegalen Migranten und stärkerer Grenzsicherung positiv erwähnt. Auf die potenzielle Erpressbarkeit durch einen sich diktatorisch gebärdenden türkischen Präsidenten wird in diesem Zusammenhang nicht eingegangen. Es seien weniger Tote in der Ägäis zu beklagen und den Schleusern das Geschäft verdorben worden. Doch hätte das nicht auch in Form von humanitären Visa geschehen können, die in den Herkunfts- oder Transitländern ausgestellt werden und die Menschen per Flugzeug nach Europa einreisen lassen? Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat gerade darüber befunden, ob das nicht sogar Pflicht der EU-Länder sei. Er kam zu dem Ergebnis, dass dem nicht so sei, sondern derartige Strategien nationale politische Entscheidungen seien. Damit ist das Urteil als „konsequent“ innerhalb der Bahnen der EU-Rechtsentwicklung der letzten 30 Jahre bewertet worden, während alles andere eine „Revolution“ gewesen wäre (Stöckel 2017). Ob diese Bahnen zukunftsweisend und im Sinne der Würde aller Menschen sind, darüber hat der EuGH nicht geurteilt.

Flucht und Migration in der Nachhaltigkeitsstrategie: Symptombekämpfung

Im Vergleich zu ihren europäischen Nachbarn kann die Bundesregierung für sich in Anspruch nehmen, dass sie weitaus mehr Geflüchtete aufnimmt als andere EU-Länder und sich auch weiter für höhere Quoten wie auch bessere Verteilung der Asylbewerber in der EU einsetzt. Das erwähnt auch die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Doch eine Gesamteinschätzung zu den Trends und Treibern findet sich dort nicht. Obwohl die Flüchtlingspolitik ein eigenes Kapitel zu Beginn der Strategie bekommen hat, liest sich dieses als reaktive Symptombekämpfung ohne gestalterische Vision. Man kann es so verstehen, als würde aufgestockte Entwicklungshilfe zum Aufbau sanitärer Anlagen in den Krisengebieten dafür sorgen, die extremen Migrations- und Fluchtbewegungen wieder aufzulösen. Als wäre es damit getan, die Notfallversorgung in anderen Staaten zu verbessern und damit den „Druck auf Europa“ zu nehmen.

Zwar wird in der Nachhaltigkeitsstrategie aus der Rede zitiert, in der Peter Altmaier, Minister im Bundeskanzleramt, auf Fluchtursachenbekämpfung verweist, doch die Ursachen selbst primär in der „nicht nachhaltigen Politik“ der Heimatländer identifiziert. Auch wenn dieser Hinweis richtig ist, wäre auch ein Bezug zu Akteuren aus dem reichen Norden, die an dieser nicht nachhaltigen Politik beteiligt sind, ebenso zutreffend gewesen. Damit hätten auch sehr viele Querverbindungen zu anderen SDGs gezogen werden können, selbst wenn sie nicht explizit das Wort „Migration“ in den

Unterzielen auflisten: Landwirtschaftspolitik, Ressourcenpolitik, gerechte Verteilung, Finanzmärkte regulieren und Steueroasen schließen, Klimafinanzierung und vor allem nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster.

Der inzwischen weit verbreitete Indikator des ökologischen Fußabdrucks z. B. weist aus, dass die Deutschen 5,3 Gigahektar sogenannter Biokapazität – Landflächen, Wälder und Meere – für ihre Lebensstile und ihre Exporte verwenden. Die Biokapazität umfasst dabei nicht nur biotische Rohstoffe, sondern auch die Abfälle absorbierenden Ökosystemleistungen wie Senken für CO₂ oder Wasserbereinigung. Innerhalb der gut gesicherten Grenzen hätte Deutschland davon nur 2,3 Gigahektar zur Verfügung: wir nutzen also intensiv die Ökosysteme anderer Länder mit (Global Footprint Network 2016). Auch die Kalkulationen eines „Materiellen Fußabdrucks“ zeigen, dass reiche Länder die „Entkopplung“ ihres Wohlstandes vom Ressourcenverbrauch eher statistisch als real vollzogen haben. Bisher gängige Indikatoren messen die physische Quantität von Ressourcen in den hier konsumierten Gütern. Doch werden ganze Lebenszyklen analysiert und zudem die Ressourcen berücksichtigt, die zerstört aber nicht in das Produkt eingebaut wurden, dann ist diese Zahl bis zu dreimal so hoch. Wir haben das Wachstum nicht von der Ressourcenerstörung entkoppelt, sondern die Zerstörung in andere Länder verlagert (Wiedmann u.a. 2015).

Viele Konflikte, die zu Vertreibungen führen, finden in Ländern oder Regionen statt, deren Ressourcen sich für den direkten Export eignen. Hier sind internationale Konzerne oder Handelspartner nicht ohne jegliche Verantwortung für nachhaltige Politik und Korruptionsvermeidung in diesen Ländern. Aus den Fußabdruck-Rechnungen wird zudem deutlich, wie viel Transformationsbedarf das Universalitätsprinzip hinter der Agenda 2030 für die reichen Länder mit sich bringt: das Schaffen von mehr Infrastruktur und materiellem Wohlstand für die armen Menschen der Welt kann nur dann die Leitplanke der planetaren Grenzen respektieren, wenn die reichsten weniger Planet in Anspruch nehmen. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie findet sich dazu ein sehr zentraler Satz: „Soziale und ökologische Kosten des Wohlstands in den reichen Ländern dürfen nicht auf die ärmeren Länder abgewälzt werden; dieser Verantwortung müssen wir uns stellen“ (Bundesregierung 2017, S. 18). In der Strategie steht allerdings nicht, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen auch direkt etwas mit der Umgestaltung von Wertschöpfungsketten zu tun hat.

Auch nicht-materielle Ressourcenströme gehören umgestaltet, wenn gutes Leben für alle möglich werden soll. Unternehmenssteuervermeidung über Steueroasen führt zu Verlusten der Staaten, die sich im Jahr 2015 auf 400 Milliarden US-Dollar für die OECD Länder und 200 Milliarden für den globalen Süden beliefen. Prozentual gerechnet macht das in den ärmeren Ländern einen höheren Verlust aus, nämlich 1,3 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Durch Strafbarkeitslücken, mangelnde Steuerkooperation und oft durch westliche Banken unterstützt flossen 2010 insgesamt zwischen 10 und 13 Billionen US-Dollar aus den 139 armen Ländern in die reicheren (in Form von Offshoreanlagen in deren Banken, Fremdwährungsreserven oder Staatsanleihen, abzüglich der staatlichen Auslandsschulden). Dem setzen Entwicklungshilfe-Zahlungen in Höhe von

etwa 130 Milliarden Dollar pro Jahr nicht viel entgegen (Netzwerk Steuergerechtigkeit 2016). Gleichzeitig ist die Bevölkerungsentwicklung in den einkommensstarken Ländern meist stabil oder sogar negativ, während in einkommensschwächeren Ländern, besonders in Afrika, der Großteil des weiteren Bevölkerungswachstums erwartet wird. Für die SDGs 16 und 17 zu besseren Institutionen, Partnerschaften und Governance gibt es also viel für die G7-, G20- oder OECD-Länder zu tun, was massive globale Auswirkungen haben würde. In Zeiten der neuen US-Regierung unter dem Präsidenten Trump ist hier gerade die EU stark gefragt. Im Verhältnis zu den vielen, vielen Unterzielen der SDGs finden sich hier nur wenige Maßnahmen, bei denen die Bringschuld in den reichen Ländern liegt.

In diesem Zusammenhang fehlt in der Nachhaltigkeitsstrategie jeder Verweis darauf, dass eine erfolgreiche nachhaltige Politik in den weiter so genannten Entwicklungsländern notwendiger Weise zu veränderten Lebensstilen und Wirtschaftsweisen in Deutschland führen muss. Im SDG 10 zur Reduktion von Ungleichheit heißt es hierzu lediglich, dass alle Menschen und Länder weiter Wachstum anstreben und erreichen sollen, nur sollen die ärmsten 40% auf dem Planeten verhältnismäßig schneller wachsen. Doch „leave no one behind“ kann unter ernsthafter Berücksichtigung der planetaren Leitplanken nicht ohne Konsumreduktionen auf Seiten derer mit Überfluss erreicht werden.

An dieser Stelle wird auch ein ganz zentraler Punkt für das tiefere Verständnis der Treiber von Migration und Integration deutlich. Die Forschung diskutiert neben den Push-Faktoren Krieg und Verfolgung auch Pull-Faktoren: bessere Beschäftigungschancen und -einkommen, bessere Dienstleistungen, gutes Klima, weniger Kriminalität, politische Stabilität, mehr urbares Land, weniger Risiken von Naturkatastrophen oder auch die Nähe zu Familienmitgliedern (BBC 2014). In der Entscheidung, ob ein würdevolles Leben noch möglich ist, spielen Push- und Pull-Faktoren meist zusammen. Und so lange das Verhältnis zwischen dem Durchschnittseinkommen der OECD Länder und dem der ärmsten Länder 70:1 ist, werden die Pull-Faktoren sehr hoch sein (World Bank Group 2016). Wer in der öffentlichen Diskussion oft despektierlich als Wirtschaftsflüchtling bezeichnet wird, ist aus Entwicklungsperspektive außerdem ein weitaus effektiverer Unterstützer besseren Lebens in armen Ländern als die Entwicklungshilfezahlungen an nicht selten korrupte Regierende: die Heimatüberweisungen von im Ausland arbeitenden Familienmitgliedern übersteigen die offiziellen Zahlen für Entwicklungshilfe in vielen armen Ländern deutlich. Global gerechnet war es in 2015 das Dreifache, nämlich 432 Milliarden Dollar (ebenda). Die Erfahrungen im Job und die Bildung der Kinder sind außerdem wichtige produktive Faktoren im Falle der Rückkehr.

Wieso fehlt diese systemisch-globale und auch mal menschliche Perspektive auf Migration und Flucht in einer Agenda zur Transformation unserer Welt? Umgekehrt werden aus Deutschland und der EU die „richtig“ qualifizierten oder investitionswilligen Menschen ja auch genau mit den genannten Pull-Argumenten umworben. So fordert z. B. das Bundesministerium für Inneres (BMI) auf seiner Webseite eine Willkommens-

kultur, da sonst Fachkräftemangel und demografische Wende zu riesigen Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft werden würden.

Das Kapitel zur Flüchtlingspolitik in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und auch die einzelnen über SDG-Kapitel versprengten Maßnahmen unter dieser Bezeichnung bleiben jedoch eng bei der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit. Vergleichsweise hohe Beiträge der Bundesregierung bei Geberkonferenzen werden erwähnt, ebenso erhöhte Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit zum Aufbau von Infrastruktur innerhalb der ärmsten Länder und Krisengebiete. Die Entwicklung von Migrationspartnerschaften mit afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten ist eine Neuerung, bleibt aber in seiner Ausgestaltung unklar, und damit ist auch nicht absehbar, wer mehr davon profitieren wird – Afrika oder Deutschland.

Ohne übergeordnete politische Linien und Visionen für eine Migrationspolitik, die sich den tieferen Treibern hinter Katastrophen, Konflikten und sich fortschreibender Ungleichheit stellt, wirken die einzelnen Initiativen reaktiv und defensiv. Das gilt auch für die Präsentation der Maßnahmen zur besseren Integration durch intensive Sprachförderung, einer auf drei Jahre befristeten aufgehobenen Vorrangprüfung in der Arbeitsvermittlung und dem wiederholten Betonen, dass Fördern mit Fordern kombiniert wird. Die Ausführungen in dem Sonderkapitel Flüchtlingspolitik der Nachhaltigkeitsstrategie lesen sich plausibel und doch so, als würde davon ausgegangen, dass massenweise Migration in drei Jahren wieder vorbei wäre. Das Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung in der Strategie fasst diese Denkrichtung in all seiner negativen Rahmung zusammen: Ausgangspunkt ist nicht eine gemeinsame Zukunft durch die Transformation unserer Welt, sondern das Überwinden der Umstände, die eine Aufnahme in Deutschland und Europa rechtfertigen würden. Je häufiger diese Rahmung verwendet wird, so auch bei neuen Maßnahmen wie dem Marshallplan für Afrika, umso stärker verbreitet sich das Gefühl, dass hier die Eigeninteressen höher hängen als die Leitplanken der menschlichen Würde und globaler Verantwortung (Müller 2017). Im Kontext zunehmender natürlicher Katastrophen, Dürren, Überschwemmungen und Konflikten durch die Effekte des Klimawandels, dem Raubbau an natürlichen Ressourcen und der Kontrolle über wichtige, weltweit benötigte Rohstoffe greift das zu kurz. Ist es nicht möglich, statt Fluchtursachenbekämpfung nicht auch eine Geopolitik der Hoffnung zu verfolgen?

Das Universalitätsprinzip als Geopolitik der Hoffnung

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie soll 2018 weiter entwickelt werden. Das birgt eine große Chance, vor allem die zahlreichen Regeln, Prinzipien und Messgrößen in eine Geschichte, in eine Zukunftsvision für Frieden, Wohlstand und den Zusammenhalt von Menschen und ihrer Umwelt im 21. Jahrhundert einzubetten. Es war ein wichtiger erster Schritt, alle SDGs in die Strategie aufzunehmen und Maßnahmen

wie Indikatoren zu jedem Ziel zu verfassen. So soll ein besseres Monitoring und Abgleichen von Strategien möglich werden. Thematische Querverbindungen werden deutlicher, was die Integration der ökologischen, ökonomischen, sozialen oder auch der kulturellen Dimensionen erleichtern könnte. Bisher jedoch wird eher von Trade-Offs, d.h. von gegenläufigen Abhängigkeiten gesprochen, was auch stark daran liegt, dass „konsequent“ in der Entwicklungsrichtung der letzten 30 Jahre gedacht wird – und nicht transformativ aus der Zukunft zurück. Ohne eine radikal neue Betrachtungsweise des Sinn und Zwecks, der mit einer Strategie verfolgt werden soll, kann von den vielen auszuwählenden, aufeinander aufbauende Maßnahmen keine transformative Wirkung erwartet werden – es wird bei einer Adaption des Bestehenden bleiben (Göpel 2016).

Drei zentrale Änderungen in der Nachhaltigkeitsstrategie können diesen visionär-transformativen Anspruch verstärken – und gleichzeitig die Würde aller Menschen hinter den technokratischen Beschreibungen von Sprachkursen und der finanziell gefassten Verantwortung hervorholen.

Das 21. Jahrhundert braucht eine aufgeklärte Geopolitik

Die Aufrechterhaltung von freiem Kapital- und Warenverkehr bei massiv beschränktem Personenverkehr lässt sich weder mit dem Universalitätsprinzip der Agenda 2030, noch mit den absoluten Leitplanken der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vereinen. Diese ernst zu nehmen, beinhaltet eine Konsequenz, die in der Strategie nicht benannt wird, aber in den vorangegangenen Konsultationsprozessen mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft durchaus Thema war. Auf einem begrenzten Planeten beinhaltet der Leitsatz „niemanden zurücklassen“ zugleich die Losung „niemanden zu viel haben lassen“ als radikalen Umkehrschluss, womit zwei zentrale Aspekte für ein zukunftsfähiges Entwicklungsmodell angesprochen sind: es gibt weniger pro Kopf zu verteilen und nationale Grenzen spiegeln nicht den Zugriff auf begrenzte Ressourcen wider.

Eine transformative Nachhaltigkeitsstrategie mit globaler Verantwortung sollte daher eine transparente Geopolitik zur Grundlage wählen. Der Begriff der Geopolitik umfasst in weiterem Sinne das raumbezogene außenpolitische Agieren von Ländern, insbesondere von Großmächten. Wichtige Kenngrößen sind Ressourcen, Ökonomie und Bevölkerung. Für das Verständnis von strukturellen Treibern und damit systemischen Lösungen von Flucht und Migration sind diese Aspekte essentiell.

Geopolitik kann als strategisches Herrschaftsdenken verstanden werden und ist als Begriff in Misskredit geraten, da die Nazis damit die Legitimation für ihre Expansionsstrategien kultiviert haben. Nach dem zweiten Weltkrieg waren es eher die USA, deren konservative Berater sich des Begriffes bedienten. Wissenschaftliche Geopolitik verwendet das Konzept jedoch als analytische Perspektive, in der menschliches Handeln und politische Entscheidungen konsequent mit der geographischen Beschaffenheit von Räumen zusammengedacht werden.

Wenn der geografische Raum mit der Beschaffenheit seiner Ressourcen sich stark verändert und nicht mehr Lebensraum sein kann, wie können wir dann an, historisch betrachtet, eher willkürlichen Grenzen festhalten? Wenn der Wohlstand in unseren reichen Ländern sich aus dem geographischen Raum anderer Länder speist, wie können wir es den Menschen dort dann vergönnen, dass sie den Ressourcenströmen folgen wollen? Wenn diese Zusammenhänge klar und transparent dargelegt werden, kann das strukturelle Problem des bisherigen Entwicklungsmodells zum Fokus der Diskussion werden und weniger die Zuweisungen von Schuld und Verantwortung für aktuelle Krisensymptome.

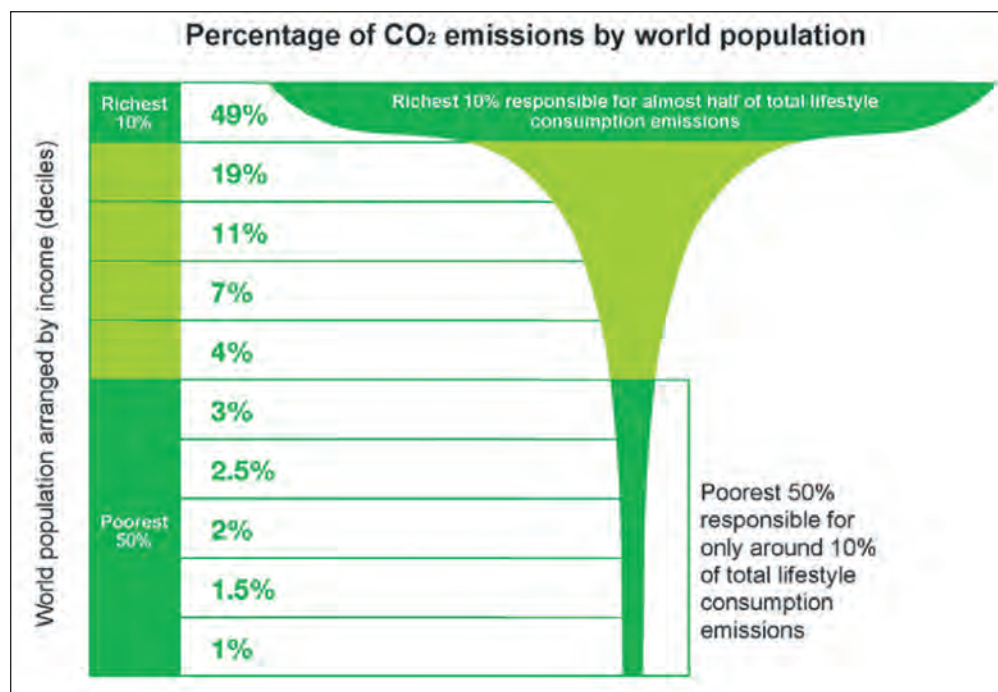
Migrations- und Fluchtbewegungen als normale menschliche Orientierung und globale Verantwortung

Aus Perspektive einer transparenten Geopolitik heraus wird nachvollziehbar, dass umfassende Migrations- und Fluchtbewegungen sowie die Integration von vormalig getrennt lebenden Menschen Normalität des 21. Jahrhunderts sein wird. Die Vereinten Nationen erkennen das auch längst so an und verhandeln zwei neue globale Initiativen: einen „Global Compact on Refugees“ zur besseren Verteilung von Verantwortung und Kosten und einen „Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“. Deutschland hält in diesem und im nächsten Jahr den Vorsitz im Globalen Forum für Migration und Entwicklung (GFMD) und wird in diesen Verhandlungen eine zentrale Rolle spielen und kann mit der Anpassung seiner Strategie gleich Akzente setzen. In einem Abschnitt der Nachhaltigkeitsstrategie zu Flucht und Migration bietet sich dafür eine differenzierte Betrachtung möglicher Vor- und Nachteile von Formen der Zuwanderung an, wobei sich die Wortwahl der Framing-Effekte sehr bewusst sein sollte: eine Formulierung von „Lastenmanagement“ wirkt z.B. anders als eine breitere Bestandsaufnahme von Migrationsströmen inklusive der 860.000 Menschen, die Deutschland im Jahr 2015 verlassen haben (Destatis 2016). Diese könnte auch noch eine Erhebung zu der Frage umfassen, wie viele davon als Wirtschaftsflüchtlinge in die Schweiz, nach Norwegen oder die USA ausgewandert sind. Es geht nicht darum zu beschönigen, aber darum auch zu erwähnen, dass die OECD einen finanziellen Mehrwert von Migration für die reichen Länder nachgewiesen hat, ohne den die USA in den letzten zehn Jahren wohl kaum um 40 Millionen Menschen gewachsen wären (2005–2015). Oder wie der IWF für 2016 prognostiziert hat, dass die zusätzlichen Ausgaben für Flüchtlinge in Höhe von 0,35% vom BIP bis zu 1,1% BIP-Wachstum hervorrufen könnten (Dizioli 2016). Oder dass Neuzuwanderer auch all die Ausbildungsstellen füllen könnten, für die bisher niemand zur Verfügung stand. Prominente Erwähnung in einer Geopolitik der Hoffnung sollte die Kampagne „TOGETHER – Respect, Safety and Dignity for All“ (United Nations 2017) finden, die von den Vereinten Nationen für die Veränderung der negativen Wahrnehmungen und Einstellungen gegenüber Flüchtlingen und Migranten ins Leben gerufen wurde.

Eine Geopolitik der Hoffnung anstatt Abschottung braucht außerdem ein Gerechtigkeitskonzept, welches das „Niemanden zurücklassen“ auch verbindlich definiert. Hier bieten sich pro Kopf-Budgets bei Ressourcen an, die auch durchaus mit finanzieller Verantwortung gekoppelt werden können. Unterstützung für die vorhandenen Messgrößen wie z.B. Fußabdrücke für Land, Wasser, Materialien und CO₂ gab es in den bisherigen Konsultationen bereits explizit von Vertretern der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft. Berechnungen wie die von Oxfam (siehe unten), bei denen Fußabdrücke nicht national durchschnittlich, sondern nach Einkommensklassen verteilt berechnet werden, werfen ein gutes Bild darauf, welche Lebensstile am stärksten zur Transformation aufgerufen sind. Es sind glücklicher Weise die Bevölkerungsgruppen, die problemlos weniger verbrauchen können, ohne dass ihnen die Wohlfahrtsversprechungen der SDGs damit vorenthalten würden.

Abb. 2: Anteile der Weltbevölkerung an den CO₂-Emissionen.

Quelle: Oxfam 2015



Doch wie erwähnt, finden sich in der bisherigen Nachhaltigkeitsstrategie keine Messgrößen für Ressourcengerechtigkeit und keine Erwähnung von Suffizienzorientierung, obschon Suffizienz neben Effizienz und Konsistenz als Teil der strategischen Troika der Nachhaltigkeitsumsetzung definiert wurde. Hier stellt sich die Frage, ob eine langfristige Nachhaltigkeitsstrategie es sich heute noch leisten kann, ohne eine Bekenntnis zu Korridoren der Gerechtigkeit aufzutreten? Unter Berücksichtigung der Leitplanken kann sie dann zumindest nicht in Anspruch nehmen, „vom Ende her zu denken“ und damit

„Motor für wirklichen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Fortschritt“ zu werden (Bundesregierung 2017, S. 14). Denn in der Gerechtigkeitsfrage treffen sich die nationalen wie internationalen Herausforderungen in politischen Transformationsprozessen: Fluchtursachen sowie Fremdenhass zu vermindern kann nur dann gelingen, wenn alle drei Strategien der Umsetzungstroika Berücksichtigung finden. Erst der Dreiklang Effizienz, Konsistenz und auch Suffizienz macht eine Kopplung von Würde und planetaren Grenzen in der Praxis möglich. Und anstelle einer Liste von Einzelmaßnahmen, die den quasi-naturwüchsigen Strukturwandel abfedern, besteht das Navigieren von Transformationsprozessen genau darin, vermeintliche Naturwüchsigkeit zu hinterfragen und richtungsweisend einzugreifen. So wird Zukunftsgestaltung wieder sichtbar und Strukturwandel wird aushandelbar.

Gerechtigkeit und Partizipation sind Grundlage gelungener Integration wie Transformation

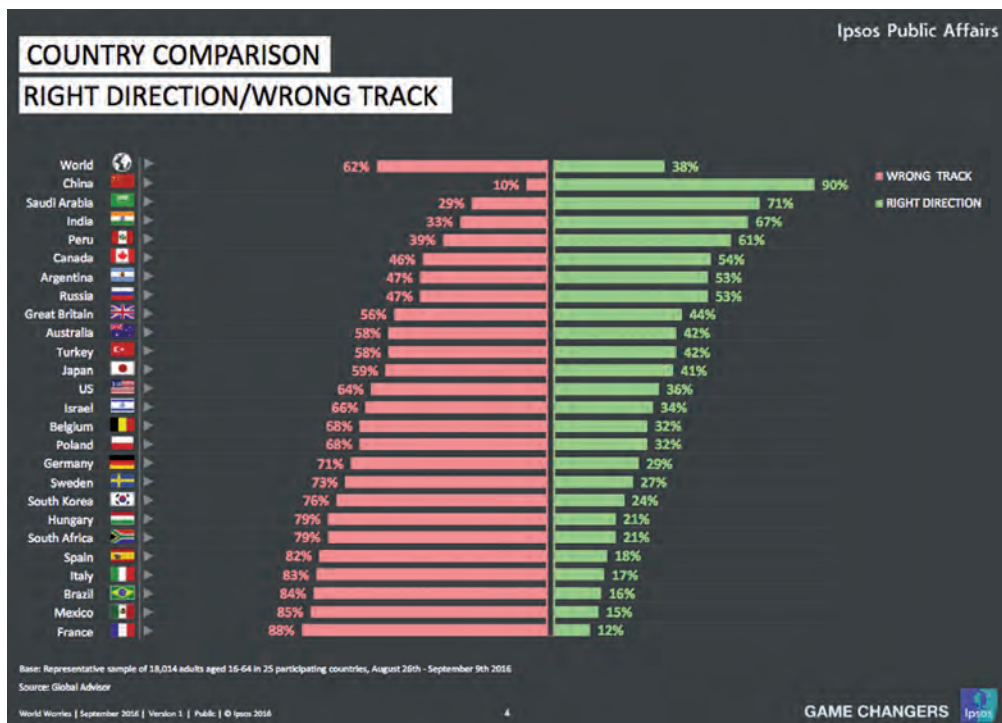
Was die Nachhaltigkeitsstrategie als objekthaft daherkommenden „durch technische Entwicklungen und den internationalen Wettbewerb ausgelösten Strukturwandel“ beschreibt, betrifft auch die Würde der bereits in Deutschland lebenden Menschen. Die „Digitalisierung von Wirtschaft und Bildung, Arbeitsorganisation und Gesellschaft sowie die Wissensintensivierung wie die zunehmende Vernetzung von Systemen, neue Kooperationsmodelle sowie ein Wandel der Nachfrage“ (Bundesregierung 2017, S. 18) bestehen aus Ideen, Träumen, und Engagement von Menschen, aber auch aus ihren Ängsten, Enttäuschungen und Ohnmachtsgefühlen. Zwischen diesen beiden Polen von Erlebnissen und Erfahrungen finden sich sowohl die Gründe für Migration und Flucht als auch für das Funktionieren von Integration und demokratischem Regieren.

Die Kombination von transparenter Geopolitik und einer systemischen Betrachtung der Probleme und möglicher Lösungen bietet daher viele neue Potentiale für die gute Regierungsführung in SDG 16 und die in SDG 17 hochgehaltene Politikkohärenz. Systemisch oder regional anstatt rein thematisch oder sektoral denken bietet darüber hinaus die Möglichkeit, Integrationsmaßnahmen mit anderen im Kontext des Strukturwandels zusammen zu denken und damit die gesamte Agenda besser anschlussfähig zu machen.

Laut Umfragen bei Populismus-Wählern erleben viele von ihnen die ja längst stattfindenden Transformationen mit Ängsten, Enttäuschungen, und Ohnmacht. Die folgende Grafik aus der Studie *What Worries the World* (Ipsos Public Affairs 2017) ist eindrucksvoll in ihrem Ergebnis für europäische Länder: die große Mehrheit hat das Gefühl, das Land entwickelt sich in die falsche Richtung.

Mit solchen Hintergrundinformationen ist sicherlich auch das Ergebnis einer weiteren Studie besser zu verstehen: laut Umfragen der International Organization of Migration wird Immigration in allen Ländern der Welt generell eher positiv bewertet – mit Ausnahme der EU (IOM 2016). Zu Zeiten, in denen die eigene Anerkennung, Selbstwirksamkeit und Gestaltungsmacht als schrumpfend oder gering wahrgenommen werden,

Abb. 3: Umfrage zu Transformationsprozessen in ausgewählten Ländern.
Quelle: Ipsos Public Affairs 2017



erscheinen Fremde oder auch schlicht zusätzliche Personen eher bedrohlich als zu Zeiten der empfundenen Sicherheit und Souveränität. Menschen aller Couleur sind lieber Subjekt als Objekt in ihrer Lebensgestaltung.

In der Umsetzung von konkreten Maßnahmen innerhalb von Deutschland kann den rassistischen und populistischen Ressentiments daher besonders durch die Bündelung verschiedener Maßnahmen und Budgets begegnet werden. Der kommunalen Ebene z. B. schreibt die Nachhaltigkeitsstrategie eine wichtige Rolle für die direkte Umsetzung und auch Einbindung gesellschaftlicher Akteure zu. Dieses ist auch die Ebene, auf der die Integration von Zugewanderten umgesetzt, gelingen oder misslingen wird. Partizipativ erstellte Strategien zur Integration verschiedener lokaler Herausforderungen könnten bereits bestehende lokale Brennpunkt-Themen in Kombination mit Integrationsbemühungen angehen. In einem bestimmten Quartier wird z. B. die Instandhaltung der lokalen Infrastruktur zur gleichen Zeit wie der Ausbau einer Unterkunft für Geflüchtete angegangen. Massive Investitionen für mehr Bildungspersonal und bessere Betreuungsschlüssel in Kitas wie Schulen sind sowieso dringend notwendig – die Integrationsnotwendigkeit hat endlich politisches Handeln evoziert, was allen Kindern nützen wird. Andere Möglichkeiten ergeben sich dadurch, dass die digitale Revolution in einer Programmiersprache jenseits von deutsch oder arabisch stattfindet und der überfällige Umbau der

konventionellen Landwirtschaft mehr Arbeitsplätze statt neue Monokultur-Maschinen mit sich bringen dürfte. Der Kreativität gestalterischer Akteure sind hier keine Grenzen gesetzt, häufig bestehen diese in Form mangelnder Kooperationsbereitschaft oder Finanzierung. Im Zuge dieser Herausforderung sollte die Überprüfung der Managementregeln, die in der Nachhaltigkeitsstrategie zentral sind, auch die Schuldenbremse auf kommunaler Ebene umfassen und das bereits vom Bundesministerium für Entwicklungszusammenarbeit (BMZ) angestoßene Programm „Kommunen in einer Welt“ um Krisenprävention und partizipativ geplante Integrationsmaßnahmen erweitert werden. Auch Ausgaben für Bildung und Forschung für nachhaltige Entwicklung können direkt in Projekte zur Planung und Durchführung transformativer Innovationen geleitet werden.

Wenn die Leitplanken ernst genommen werden, können sie für diese Innovationen wichtige Richtungsweiser sein. Gerechtigkeitskorridore können in Zeiten massiver Verunsicherung ein Sicherheitsversprechen sein und Suffizienz ist für im Überleben bedrohte Menschen ein konkretes Versprechen. Richtig präsentiert und verantwortlich eingeführt kann es auch für mit Wohlstand versorgten Menschen ein liberal-emanzipatorisches Konzept der Potentialentfaltung und Chancengleichheit werden. Gemein haben diese Wirkungen, dass aus den Ängsten, Enttäuschungen, und Ohnmachtsgefühlen der Verlierer in einer globalen Geopolitik des Wettrennens eine globale Geopolitik der Hoffnung wird: Genug. Für alle. Für immer. Nicht weniger – aber auch nicht mehr.

Literatur

BBC (2014): Migration Trends. Verfügbar unter: http://www.bbc.co.uk/schools/gcsebiteize/geography/migration/migration_trends_rev2.shtml

Bundesregierung (2017): Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin

Destatis. Statistisches Bundesamt (2016): Nettozuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern im Jahr 2015 bei 1,1 Millionen (Pressemitteilung vom 21. März 2016). Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_105_12421.html

Dizioli, A. u.a. (2016): The Refugee Surge in Europe : Economic Challenges. In: Staff Discussion Notes No. 16/2. International Monetary Fund. Verfügbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43609>

Europäischer Rat der Europäischen Union (2017): Zeitliche Übersicht – Reaktion auf den Migrationsdruck. Verfügbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>

Genfer Flüchtlingskonvention. Verfügbar unter: <http://www.unhcr.de/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html>

Global Footprint Network (2016): Ecological Wealth of Nations. Verfügbar unter: http://www.footprintnetwork.org/content/documents/ecological_footprint_nations/ecological_per_capita.html

- Göpel, M. (2016): The great mindshift: how a new economic paradigm and sustainability transformations go hand in hand. Cham
- iDMC – internal displacement center (2015): Global Estimates 2015: People displaced by disasters. Verfügbar unter: <http://www.internal-displacement.org/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters>
- IOM (2016): Global Migration Trends 2015. Factsheet. Verfügbar unter: <http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>
- Ipsos Public Affairs (2017): What worries the World? Verfügbar unter: https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-03/What_Worries_the_World-Feb_2017.pdf
- Müller, M. (2017): Der Marshallplan der Bundesregierung aus afrikanischer Sicht. Verfügbar unter: http://www.euractiv.de/section/entwicklungspolitik/opinion/der-marshallplan-der-bundesregierung-aus-afrikanischer-sicht/?nl_ref=31296009
- Netzwerk Steuergerechtigkeit 2016: Auswirkungen von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung auf die Entwicklungsländer. Verfügbar unter: https://netzwerkstueuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2016/06/nwsg_2016_steuervermeidung-u-entwicklungslc3a4nder.pdf
- Oxfam Media Briefing (2015): Extreme Carbon Inequality. Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first. Verfügbar unter: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/mb-extreme-carbon-inequality-021215-en.pdf
- Statista.1 2017. Anzahl der Asylanträge (insgesamt) in Deutschland von 1995 bis 2017. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/76095/umfrage/asylantraege-insgesamt-in-deutschland-seit-1995/>
- Statista.2 2017. Anzahl der Asylanträge (Erstanträge) in Deutschland von Februar 2016 bis Februar 2017. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/151124/umfrage/asylantraege-in-deutschland/>
- Stöckel, M. (2017): Wegweisendes Urteil des EuGH erwartet. Verfügbar unter: http://www.deutschlandfunk.de/humanitaere-visa-wegweisendes-urteil-des-eugh-erwartet.795.de.html?dram:article_id=380569
- United Nations (2015): Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. Verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>
- United Nations (2017): Together. Respect, Safety and Dignity for All. Verfügbar unter: <https://together.un.org/>
- Wachiya, C. (2017): Number of refugees fleeing South Sudan tops 1.5 million. Verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/news/stories/2017/2/589dba9f4/uganda-shelters-thousands-sudan-total-figure-tops-15-m.html>
- Wiedmann, Th. O. u.a. (2015): The material footprint of nations. In: PNAS, Vol. 112, No. 20. Verfügbar unter: <http://www.pnas.org/content/112/20/6271.abstract>

World Bank Group (2016): Migration and Development. A Role for the World Bank Group. Verfügbar unter: <http://pubdocs.worldbank.org/en/468881473870347506/Migration-and-Development-Report-Sept2016.pdf>

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

- BACHMANN, GÜNTHER**, Prof. Dr., Generalsekretär des Rates für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung. Landschaftsplaner und langjährig im Umweltbundesamt zuständig für den Schutz der Böden und die Sanierung von Kontaminationen. Promotion an der TU Berlin, seit 2013 Honorarprofessor an der Leuphana Universität Lüneburg. U.a. wesentlich am Bericht der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung nach Fukushima beteiligt.
- FISCHER, DANIEL**, Prof. Dr., Erziehungs- und Sozialwissenschaftler und Juniorprofessor für Nachhaltigkeitswissenschaft an der Leuphana Universität Lüneburg. Leiter der Arbeitsgruppe SuCo² am Institut für Umweltkommunikation (INFU). Arbeitsschwerpunkte u.a. Nachhaltiger Konsum, Nachhaltigkeitskommunikation und Bildung für eine nachhaltige Entwicklung.
- GÖPEL, MAJA**, Dr., Studium der Medien-Planung, -Entwicklung und Beratung an den Universitäten Siegen, Sevilla (Spanien) und Fribourg (Schweiz), Promotion zu Fragen globaler politischer Ökonomie an den Universitäten Hamburg, Kassel und York (Toronto, Kanada). Leiterin des Berliner Büros des Wuppertal-Instituts. Arbeitsschwerpunkte u.a. Globalisierung und Nachhaltigkeit und zukunftsgerechte Ökonomien und Wohlstandsformen. Mitglied im Club of Rome.
- HEINRICHS, HARALD**, Prof. Dr., Studium der Soziologie, Politikwissenschaft und Wirtschaftspolitik an der Universität Münster, Promotion an der Universität Stuttgart. Hochschullehrer an der Fakultät Nachhaltigkeit der Leuphana Universität Lüneburg mit Arbeitsschwerpunkt: Institutionalisierung von Nachhaltigkeit in Politik und Verwaltung. Berater und Beirat für private und öffentliche Institutionen, u.a. in der Sharing Economy International Advisory Group der Stadt Seoul (Süd-Korea).
- HEXEL, DIETMAR**, Ausbildung zum Chemielaboranten und Organisationsentwickler, Studium der Sozialarbeit. Von 2002 bis 2014 Mitglied des geschäftsführenden DGB-Bundesvorstandes, u.a. zuständig für Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik mit Energie-, Umwelt- und Klimapolitik. Mitglied der Regierungskommission Deutscher Corporate-Governance-Kodex (DCGK) und der Bundestags-Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“, Kuratoriumsvorsitzender der Europäischen Akademie der Arbeit.
- LAWS, NORMAN**, Dr., Politologe, Mitarbeiter der Professur Nachhaltigkeit und Politik an der Leuphana Universität Lüneburg. Arbeitsschwerpunkte in Forschung,

Lehre und Transfer: Nachhaltigkeit in der Politik, Biodiversitätspolitik, Wirtschaft und Nachhaltigkeit als Konflikt- und Kooperationsprozess. Ko-Autor der Studie „Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Grundlagen – Analysen – Gestaltungsoptionen (2015)“.

MERKEL, CHRISTINE, Dr., Historikerin, Psychologin. Leiterin Fachbereich Kultur, Kommunikation, Memory of the World sowie Kontaktstelle Vielfalt Kultureller Ausdrucksformen der Deutschen UNESCO-Kommission. Zahlreiche Veröffentlichungen zu Demokratieentwicklung, Kulturpolitik und Konfliktforschung. Wichtige aktuelle Projekte u.a. Globaler Bericht der UNESCO „Kulturpolitik NEU / Gestalten“ 2015, 2017. Seit 2011 Mitglied im UNESCO Expertenpool zu Cultural Governance.

MICHELSEN, GERD, Prof. Dr., Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.B., Habilitation (Dr. phil. habil.) an der Universität Hannover. Hochschullehrer in der Fakultät Nachhaltigkeit der Leuphana Universität Lüneburg, UNESCO-Chair „Hochschulbildung für nachhaltige Entwicklung“. U.a. Mitbegründer des Öko-Instituts Freiburg i.Br., verschiedene ehrenamtliche Tätigkeiten.

MÖLLER, LUTZ, Dr., Physiker. Seit 2015 Stellvertretender Generalsekretär der Deutschen UNESCO-Kommission, Leiter des Fachbereichs Nachhaltige Entwicklung, Wissenschaft. Verschiedene Projekte u.a. zur Schärfung des Beitrags von Wissenschaft für nachhaltige Entwicklung, derzeit Mitglied im Steuerungskreis des UNESCO-Projekts „Sustainability Science“. 2014 Vorbereitung der ersten Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats des UN-Generalsekretärs.

MÜLLER, MICHAEL, MdB von 1983 bis 2009. Umweltpolitischer Sprecher und stellvertretender Fraktionsvorsitzender der SPD. Vorsitzender, Sprecher und Sachverständiger zahlreicher Enquete-Kommissionen, zuletzt Vorsitzender der Endlagerkommission. Seit 1995 Bundesvorsitzender der NaturFreunde Deutschlands. Autor zahlreicher Bücher, zuletzt „Unter zwei Grad?“.

NIEBERT, KAI, Prof. Dr. Präsident des Deutschen Naturschutzrings, Stv. Vorsitzender der NaturFreunde Deutschlands und Mitglied im von der Bundesregierung eingesetzten Nationalen Begleitgremium zur Endlagersuche. Hochschullehrer für Science and Sustainability Education an der Universität Zürich und Gastprofessor an der Leuphana Universität Lüneburg.

SCHOLZ, IMME, Dr., Soziologin, Studium und Promotion an der FU Berlin. Stellv. Direktorin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn, davor Aufbau der Abteilung für Umweltpolitik und Naturressourcenmanagement und Leitung einer Arbeitsgruppe zu Anpassung an den Klimawandel. Seit 2013

Mitglied des deutschen Nachhaltigkeitsrates. Von 1999 bis 2002 vom DIE beurlaubt für ein Projekt der deutsche Entwicklungszusammenarbeit im brasilianischen Amazonasgebiet.

STOLTENBERG, UTE, Prof. Dr., Sozialwissenschaftlerin und Seniorprofessorin für Nachhaltigkeitsforschung an der Leuphana Universität Lüneburg. Mitglied des Deutschen Nationalkomitees für das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ und im Fachforum „Schule“ zur Umsetzung des Weltaktionsprogramms. Arbeitsschwerpunkte u.a. Bildung für eine nachhaltige Entwicklung und Bildung im Kontext einer nachhaltigen Regional- und Stadtentwicklung.

VON HAUFF, MICHAEL, Prof. Dr., Studium der Volkswirtschaftslehre an der University of Augusta/Georgia (USA) und den Universitäten Stuttgart und Konstanz. Seit 1991 Hochschullehrer an der TU Kaiserslautern. Gastprofessor an der University of Delhi, Gastvorlesungen an der Nanyang Technological University in Singapur und der Jawaharlal Nehru University/Delhi und dem Institute of Economics/Yangon (Myanmar). Forschungsgebiete u.a. Nachhaltige Entwicklung und Entwicklungsökonomie.

„Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie orientiert sich an den 17 ‚Sustainable Development Goals (SDGs)‘ der Vereinten Nationen und beschreibt den Stand der Nachhaltigkeitspolitik der deutschen Bundesregierung auf der Grundlage von Indikatoren.

In diesem Band setzen sich Autorinnen und Autoren aus unterschiedlichen Perspektiven kritisch mit der Nachhaltigkeitsstrategie auseinander. Sie zeigen in ihren Beiträgen, wo die Nachhaltigkeitspolitik Defizite aufweist und konsequenter als bislang eine Rolle spielen muss.“

Gerd Michelsen